BRUXELLES EN MOUVEMENTS

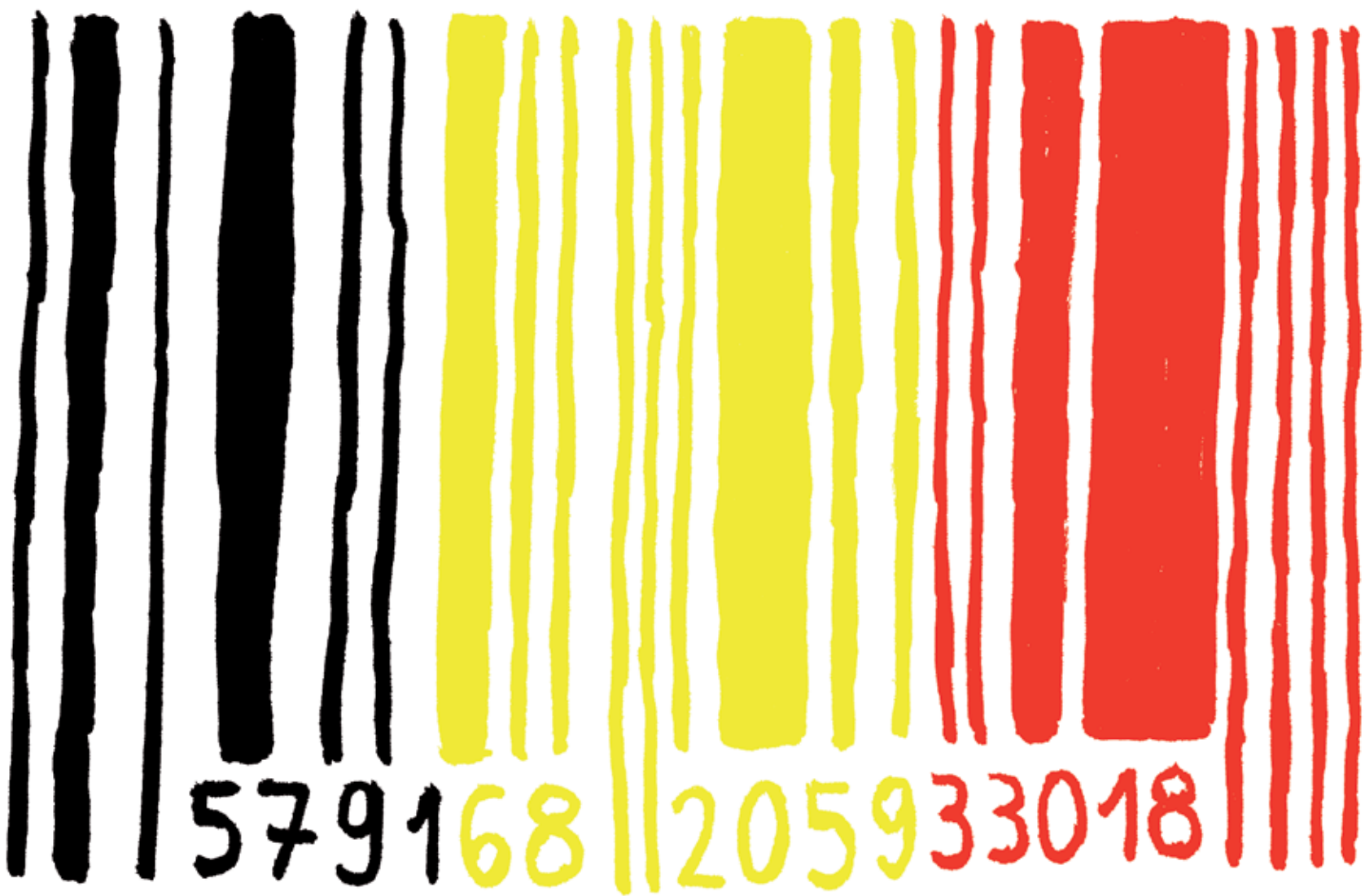
Bimestriel,
Paraît 6 fois par an
Bureau de dépôt :
Bruxelles X
P 302402

bpost
PB-PP | B-01148
BELGIE(N)-BELGIQUE

PÉRIODIQUE ÉDITÉ PAR
INTER-ENVIRONNEMENT-BRUXELLES,
FÉDÉRATION DE COMITÉS DE QUARTIER
ET GROUPES D'HABITANTS

N°312 – JUIN/JUILLET 2021

DÉLÉGUER, SOUS-TRAITER, PRIVATISER.



INTRODUCTION

DÉLÉGUÉ, SOUS-TRAITÉ… CONCÉDÉ !

L'action publique s'exerce sous diverses formes. Ce journal s'intéressera particulièrement au phénomène de délégation, procédé par lequel l'État attribue une de ses compétences à un tiers et lui en concède la gestion.

Olivier Fourneau, Inter-environnement Bruxelles

Loin des discours sur la nécessité de la croissance économique, une partie de notre rapport à la ville est façonné à la fois par des espaces communs et la production non marchande. En effet, les voiries, les transports publics ou les infrastructures de santé sont des ressources collectives gérées par la communauté, dont l'administration est déléguée à l'État. Pourtant il s'agit d'un phénomène récent. Originellement, les compétences de l'autorité étaient essentiellement régaliennes. Elles se sont progressivement étoffées pour aboutir à une forme d'État social complexe. Faut-il encore rappeler que cette évolution est le fruit d'un long processus entre les deux guerres où des élections politiques et des rapports de forces entre le patronat et les syndicats, ont abouti à notre système d'État providence ? Cette période va permettre des avancées notables. Ainsi, les premières sociétés de logements sociaux sont créées en 1919 et le pacte social rendant l'assurance chômage et l'assurance maladie obligatoire est promulgué en 1944. Au-delà des grandes avancées sociales, c'est le rôle de l'État dans l'économie qui va être reconfiguré. Son action est conçue alors comme une condition préalable à la prospérité de tous et c'est dans ce cadre que les transports collectifs vont progressivement sortir de la sphère du privé pour intégrer le giron public. Aujourd'hui, la diversification des activités de la puissance publique n'est remise en cause par personne. Pourtant, elle prend des formes diverses. Car, si l'État dispose de nombreuses prérogatives rien ne lui empêche de les déléguer à des acteurs privés. C'est ce phénomène que le journal entend explorer : comment l'État accomplit ses missions en ayant recours à des tiers ? Il s'agit ici d'étudier un interstice, un espace se situant entre le service public et la privatisation. Il peut prendre diverses formes, mais il permet à la fois de combler un besoin (partiellement) tout en servant des intérêts privés.

DES FORMES DIVERSES

Préalablement, il faut souligner qu'il ne s'agit pas d'un phénomène nouveau. Dès l'époque moderne, l'État a eu recours à des concessions pour entretenir ses voiries ou développer des lignes de transport collectif. Si la pratique peut paraître archaïque, elle subsiste encore aujourd'hui. Le premier article ouvrant ce dossier raconte l'emprise des sociétés publicitaires sur l'espace public. Le procédé est simple : en échange de l'installation et de l'entretien de mobilier urbain, le pouvoir public concède le droit à une société d'utiliser les voiries à son profit en monétisant l'audience. Si cette pratique existe depuis maintenant cinquante ans, elle n'est pas sans poser des questions démocratiques. La durée des concessions peut par exemple atteindre quatorze années, soit bien plus que le temps d'une législature. De plus, le champ d'activité des publicitaires s'est récemment étendu. Aujourd'hui, la société JCDecaux est l'opérateur responsable d'un service public : les vélos en libre-service. La somme de ces éléments en fait un acteur de Bruxelles, développant sa vision et modelant l'espace. Les concessions accordées aux publicitaires racontent l'histoire d'une ville où la gestion de l'espace public dépend aussi de contrats.

Les concessions accordées aux publicitaires racontent l'histoire d'une ville où la gestion de l'espace public dépend aussi de contrats.

Mais il ne faudrait pas cantonner ces partenariats à des appels d'offre. Parfois, le recours au privé est aussi un aveu d'échec. C'est ce cas précis qu'illustrent les Agences Immobilières Sociales. Au travers de cet outil, les politiques bruxellois ont progressivement délégué la question du logement abordable au secteur privé. Les AIS prennent en charge des logements auprès du propriétaire pour ensuite les louer en dessous du prix du marché. En contrepartie, la rénovation du bien et la perception des loyers sont assurées par ces structures. Ce dispositif est une réponse imparfaite à la crise du logement. S'il permet de diversifier et d'augmenter le nombre de biens disponibles, il crée aussi une nouvelle catégorie de logement, moins chère que le privé mais plus chère que le social. En outre, pour attirer les investisseurs, le gouvernement subsidie le secteur et octroie des avantages fiscaux aux bailleurs. L'ensemble des éléments contribue à transformer les appartements gérés par les AIS en investissement rentable… et à un transfert durable des fonds publics vers le privé.

DES CONTRAINTES

Au-delà des délégations et des concessions, le partenariat public-privé semble l'incarnation de cette nouvelle manière pour l'État d'exercer ses compétences. Mais comment expliquer le succès de ce type de dispositif dans notre société ? Ces quinze dernières années par exemple, le tram de Liège, la ligne de chemin de fer *Diabolo* et même le projet de stade au Heysel ont tous été portés conjointement par les pouvoirs publics et des consortiums d'entreprises. C'est l'argument économique qui dans la plupart des cas justifie ces montages. Les finances publiques ne permettraient plus de concevoir et de gérer des projets d'une telle ampleur. Cet argument témoigne indéniablement d'une évolution paradigmatique. Les époques précédentes n'ont-elles pas permis de se doter d'autoroutes, de chemins de fer, d'infrastructures sportives infiniment plus dispendieuses ? Mais derrière la rhétorique se dissimulent de nouvelles contraintes réglementaires. En effet, si l'État n'a plus les moyens de faire face à ces dépenses, c'est parce qu'elles sont cadrées par des règlements européens. Depuis l'avènement de l'Union monétaire, les déficits excessifs peuvent être poursuivis à la Cour de justice de l'Union européenne…

Si le cadre peut apparaître comme un peu lointain, il a pourtant une influence réelle sur la Région bruxelloise. La STIB, par exemple, a été directement affectée par les normes budgétaires européennes. Alors qu'elle est censée être l'outil privilégié de la Région pour garantir le droit au transport de tous, une révision comptable en 2005 va mettre à l'épreuve le service public. La décision contraint le gouvernement à considérer la société de transport comme une administration publique et dès lors de fusionner les budgets des deux entités. L'article présent dans ce dossier relate les différentes stratégies mises en place par la Région pour essayer de faire de l'intercommunale une entité juridique à part entière. Il s'agit presque d'une saga, l'objectif étant de préserver la capacité en investissement de la structure et, pour y parvenir, de nombreuses voies ont été adoptées : partenariat public-privé, augmentation tarifaires, et même, tout récemment, la déconsolidation d'une partie du budget de la Région.

Ce développement doit être mis en parallèle avec la politique flamande qui, face aux mêmes contraintes, a pris une direction radicalement différente. Pour préserver ses capacités d'investissement, la Flandre a créé une société de droit de droit public : *De Werkvennootschap*. Depuis son existence, la société a piloté un nombre important de projets, mais elle est surtout à la manœuvre dans le projet d'élargissement du ring bruxellois. En fait, il s'agit d'une entreprise à qui le gouvernement flamand délègue la compétence de construire des infrastructures… qu'elle délègue elle-même au travers de partenariats public-privé. Cependant, l'opacité du montage ne peut dissimuler des questions légitimes sur la « gouvernance » et les compétences qui lui sont attribuées. Son personnel par exemple peut se voir attribuer la qualité d'officier de police judiciaire. Le droit du regard du parlement flamand, quant à lui, est inexistant et seuls deux commissaires du gouvernement assurent un contrôle limité au sein du conseil d'administration.

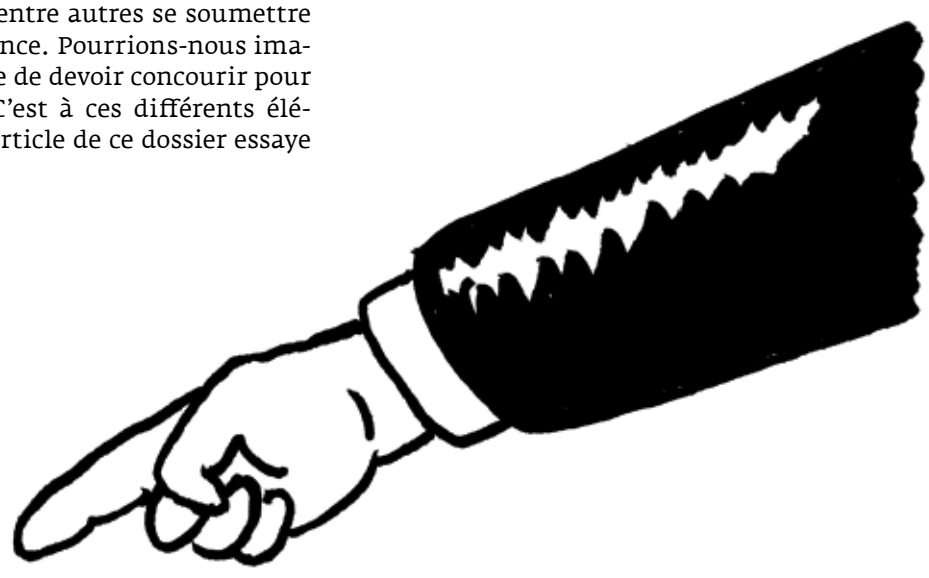
LA TRANSFORMATION

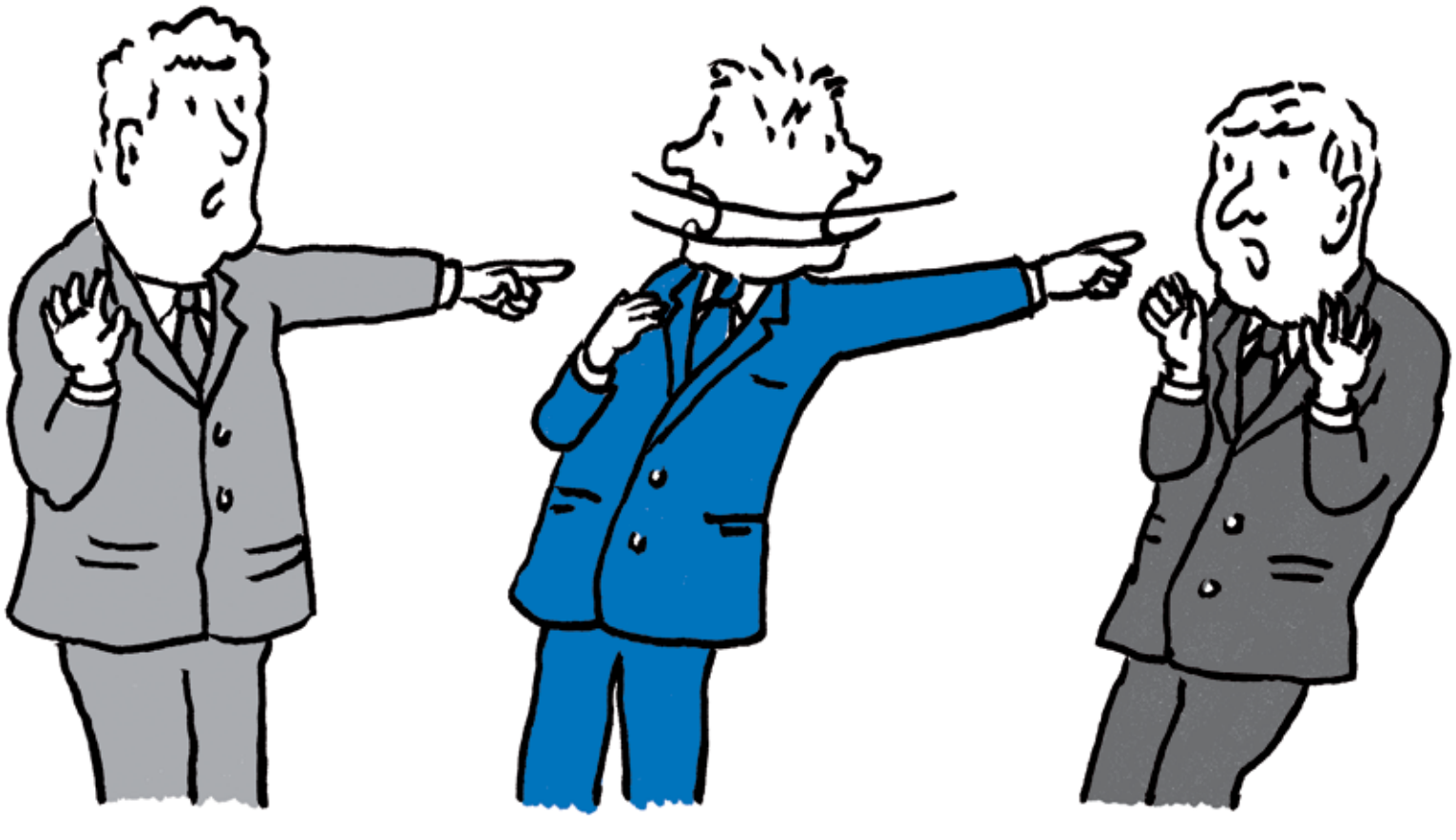
Au fond, le sujet de ce dossier n'est pas tant la délégation que la métamorphose de sa nature ! Depuis des décennies l'État délègue des compétences qui lui sont attribuées à des structures extérieures. L'assurance chômage n'est-elle pas en partie administrée par les syndicats ? Dans la même idée, une multitude d'ASBL se sont vues le droit d'exercer dans le champ de l'alphabétisation, de la formation ou de l'accompagnement social. Leur travail a logiquement été reconnu par l'État et financé par ce dernier. Toujours est-il que le service donné par ces structures s'exerçait sans idée de lucre. Actuellement, on assiste à un basculement de la sphère non-marchande vers l'univers marchand.

Des agents réalisent aujourd'hui des missions de service public afin de réaliser une plus-value et cette idée apparaît comme légitime pour une frange de la société. De ce fait, elle se traduit dans un nombre croissant de législations. La dernière en date, la réforme du code des sociétés, supprime l'interdiction pour les ASBL de mener des activités lucratives. Indirectement, elle assimile donc le secteur associatif à des entreprises. Mais les conséquences pour le secteur seront importantes, il devra entre autres se soumettre au droit de la concurrence. Pourrions-nous imaginer un jour une école de devoir concourir pour obtenir un marché ? C'est à ces différents éléments que le dernier article de ce dossier essaye de répondre.

Bonne lecture ! ▼

Des agents réalisent aujourd'hui des missions de service public afin de réaliser une plus-value et cette idée apparaît comme légitime pour une frange de la société.





PUBLICRATIE

À Bruxelles, de nombreux mobiliers urbains portent leurs griffes et jalonnent l'espace public. JCDecaux et Clear Channel sont les deux multinationales qui se partagent à elles seules le marché de la publicité dans la ville. Quelles sont les pratiques de ces publicitaires ? Et surtout, quelles relations entretiennent-ils avec le pouvoir public ?

Olivier Fourneau, Inter-Environnement Bruxelles

C'est en 1966 que le premier mobilier urbain financé par la publicité voit le jour à Bruxelles. Le modèle économique est simple : une société propose d'installer et d'entretenir divers services du quotidien en ville. Pour rétribution, elle reçoit une concession pouvant aller jusque quinze années, lui permettant d'exploiter des dispositifs publicitaires et de monétiser l'audience passant sur les axes de circulation. L'opération est alors nulle pour les finances publiques, mais en contrepartie les voiries se voient ponctuées par de nombreux panneaux à caractère promotionnel.

Évidemment, l'opération s'avère rentable, et si l'activité des publicitaires était initialement cantonnée aux abribus, l'offre va rapidement s'étendre et proposer des objets très variés : signalisation de voirie, cabine téléphonique, plaque de rue, éclairage public, poubelle, vélo en libre-service voire même des journaux communaux [1]. La demande, quant à elle, croît de manière comparable à la gamme de services offerts. Il est difficile de faire un portrait exhaustif des acteurs publics dédiés au secteur en région bruxelloise, ce qu'on peut cependant dire est qu'il en existe aujourd'hui une multiplicité : une régie publicitaire par commune, une régie publicitaire propre à la STIB et une régie régionale. La surface dédiée aux espaces promotionnels, elle aussi, a augmenté en cinquante ans. Ainsi, dès 2008, la convention *Villo !* a ajouté 250 dispositifs publicitaires et plus de 1400 m² d'espace réservé aux annonceurs à Bruxelles [2]. Ce mouvement s'est poursuivi en 2018 puisqu'en échange d'une électrification partielle de la flotte *Villo !*, un tiers des panneaux traditionnels prévus initialement ont été transformés en panneaux numériques [3]... L'avenir ne nous préservera vraisemblablement pas d'extension similaire puisque la STIB a lancé des appels d'offres afin de reprendre aux communes la gestion des abribus. L'idée était d'augmenter le nombre d'arrêts de transport public munis d'abris, et de faire passer la couverture totale de 70 à 80 %, soit 10 % de panneaux publicitaires supplémentaires [4]. Si depuis, le marché a été annulé par le Conseil d'État, le projet reste dans l'escarcelle de l'intercommunale.

> Depuis plus de cinquante ans, des opérateurs privés remplissent un nombre grandissant de missions d'intérêt collectif...

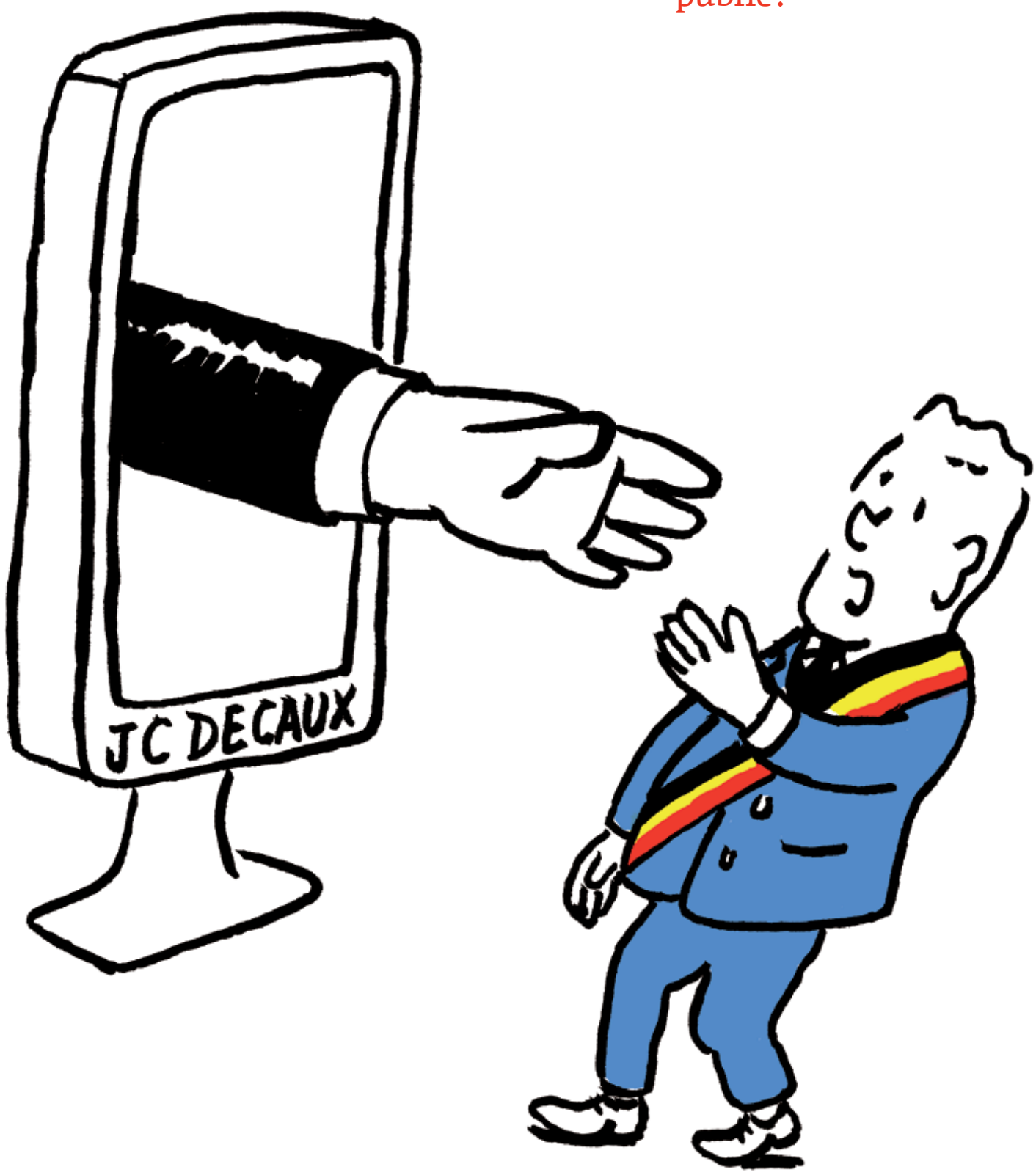
Paradoxalement, la croissance du nombre de panneaux publicitaires se fait dans un contexte législatif de plus en plus sévère. Le Règlement Régional d'Urbanisme instaure dès les années 2000 une réglementation assez stricte sur les zones où les publicités sont permises. Malgré ces restrictions, le constat est là, le marché se porte bien à Bruxelles. Depuis plus de cinquante ans, des opérateurs privés remplissent un nombre grandissant de missions d'intérêt collectif dans ce qui constitue un cas d'école pour le partenariat public-privé. Comment expliquer le succès du secteur ?

DES LIENS FORTS

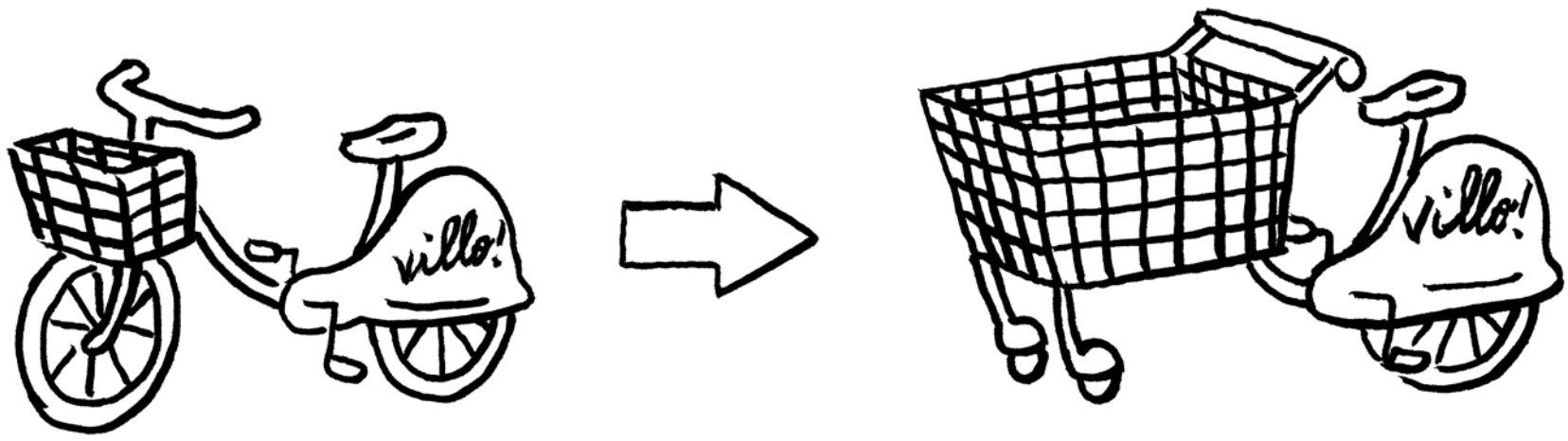
Répondre à cette question n'est pas aisé. Surtout, il ne faudrait pas se retrancher derrière l'idée d'un accord où tous les partis sont gagnants et l'intérêt général préservé. Certes, les conventions avec les publicitaires mettent à dispositions du mobilier urbain à destination du collectif. Évidemment, si un tiers assume la majorité des coûts et dispense la municipalité d'augmenter les impôts, ces conventions impliquent des obligations strictes... Les concessions sont en effet des accords commerciaux contraignants, se déroulant sur un temps long et ne pouvant pas être révoqués sans compensation. En outre, par sa nature, l'activité des publicitaires est largement bénéficiaire. Afin d'assurer leurs bonis, ils obtiennent parfois des exemptions sur les redevances régionale et communale. Pour la convention *Villo !*, ce régime fiscal favorable serait un manque à gagner de l'ordre de 4 à 15 millions d'euros pour les pouvoirs publics [5]. De plus, il faut ajouter que le régime de concession rend très difficile toute transformation du service. Résultat, si les *Villo !* électriques sont dotés de batteries portatives peu pratiques, il ne s'agit pas d'une limitation technique. C'est plutôt le fruit d'une négociation compliquée entre le gouvernement et le concessionnaire pour amender une convention vieille de dix ans. ➡

> Si les *Villo !* électriques sont dotés de batteries portatives peu pratiques, il ne s'agit pas d'une limitation technique.

L'exécutif a donc mis en place une procédure dérogeant à sa propre législation… au nom de l'accomplissement de missions de service public !



L'EFFET J.C. DECAUX :



La Commission européenne a condamné la Ville à une amende de 3,5 millions d'euros pour une aide d'État… à une société publicitaire.

L'apport financier aux caisses publiques ne suffit donc pas à justifier le succès du mobilier publicitaire. Une autre explication réside dans la capacité des entreprises à proposer des solutions clef en main aux autorités. Ces multinationales disposent, de fait, de capitaux et de moyens industriels conséquents [6]. Elles maîtrisent l'intégralité de la chaîne de production et sont capables de concevoir, de produire et de gérer rapidement un système. Il va sans dire que de tels outils sont hors de portée de la puissance publique. Les publicitaires, par l'entremise de ces contrats, lui offrent une solution toute faite et pouvant être exécutée très rapidement. En fait, les concessions publicitaires officialisent une relation d'interdépendance entre les deux parties. La société privée, d'une part, ne peut exercer son métier sans avoir accès à l'espace public. L'autorité de tutelle, d'autre part, y trouve des ressources afin de mener diverses politiques. L'exécutif peut aussi affirmer sa prééminence au sein de rapports de force locaux, développer son image de marque ou marquer des points dans la compétition électorale. Bref, si les vélos en libre service à la ville de Bruxelles, à la Région, à Paris et même à Barcelone, ont été mis en place quelques mois avant le suffrage populaire, il ne s'agit pas d'un hasard.

EN PRATIQUE

La convention *Villo!*, justement, a engendré certaines dérives qui auraient pu être évitées. À l'époque, la Région voulait mettre en place un service public de vélos partagés pour répondre à divers enjeux majeurs. Il s'agissait d'encourager la pratique du deux roues, mais il fallait aussi affirmer la prééminence de la Région et éviter que les communes se trouvent pourvues de systèmes concurrents et incompatibles entre eux. Tous ces éléments poussent le gouvernement a lancer un dialogue compétitif et, dans la foulée, accorde le marché à JCDecaux. Pour garantir une implantation rapide du système, le pouvoir public prend un engagement particulièrement controversé : il s'engage en vertu de l'article 14 de la convention *« d'obtenir les permis d'urbanisme requis pour les stations de location de vélos et des dispositifs de publicité correspondants »*. Cette clause a pour implication que c'est le ministre de la mobilité qui introduit la demande du permis des stations et des panneaux promotionnels au fonctionnaire délégué relevant de l'autorité du gouvernement. Ce faisant le pouvoir public utilise une procédure d'exception introduite par le COBAT et considère que ces travaux sont directement liés à l'exercice de ses missions. En conséquence, nombre de dispositifs publicitaires ont été implantés en zone interdite. L'exécutif a donc mis en place une procédure dérogeant à sa propre législation… au nom de l'accomplissement de missions de service public !

On retrouve également ce type de procédé à la ville de Bruxelles. En 1999, JCDecaux remporte l'appel d'offres pour la maintenance, le placement et la gestion d'abribus et de supports d'affichages sur le territoire de la commune. En contrepartie, le nouveau mobilier installé par la multinationale devient la propriété de la Ville et JCDecaux lui paie un loyer mensuel pour son utilisation. Ce contrat d'une durée de quinze ans doit remplacer la convention, préalablement signée en 1984, et le publicitaire s'engage à démonter progressivement les dispositifs autorisés par le contrat précédent. Bref, un contrat publicitaire classique !

Cependant, quatre années plus tard, Bruxelles décide de remplacer les mobiliers urbains par un nouveau modèle Art Nouveau. Le but est de se démarquer, d'affirmer son image de marque, et d'attirer touristes et investisseurs. Comme à son habitude, la multinationale s'exécute prestement et un autre mobilier flambant neuf jalonne la commune. Tout va bien dans le meilleur des mondes jusqu'en mai 2008, date où une conseillère communale de l'opposition se rend compte qu'une série de dispositifs autorisés en 1984 ne sont toujours pas démontés. La réaction de la ville est alors ubuesque, elle lance un audit : certains contrats étaient alors introuvables [7] !

Heureusement, après dix ans de procédure en justice, du Conseil d'État à la Commission européenne, le dossier s'est éclairci. Jusqu'en 2011, quatre-vingts abribus et panneaux d'information ont été exploités indûment par la société. Il s'agissait d'une compensation pour la transformation du mobilier Art Nouveau, mais il n'existe aucune preuve écrite, aucun contrat, régissant leur utilisation. De plus, durant la décennie où le publicitaire a été dans l'illégalité, il n'a payé aucun loyer ni aucune taxe au pouvoir public [8]. L'affaire est tellement énorme que la Commission européenne a condamné la Ville à une amende de 3,5 millions d'euros pour une aide d'État… à une société publicitaire.

SERVICES PUBLICS COMMERCIAUX

Au-delà des problèmes légaux ou éthiques, le principe même de la délégation d'un service public à un opérateur privé pose question. Comme l'objectif de ce type d'activité est de concourir à l'intérêt général, introduire une logique marchande au sein du dispositif ne permet plus d'opérer une distinction claire entre ce qui relève du privé ou du public. Le système de vélos partagés bruxellois illustre clairement cette tendance. Le choix de l'implantation des stations devait être fait en concertation avec l'administration et le publicitaire et la négociation aurait dû garantir l'intérêt de chacun, mais ce processus ne pouvait pas aboutir à l'intérêt de tous... En effet, l'article 36 de la convention stipulait qu'*« à défaut d'un accord sur une implantation précise, le gestionnaire de voirie acceptera la proposition d'implantation du concessionnaire »*. Or, le seul intérêt de JCDecaux, c'est l'audience possible que la publicité peut avoir et le prix qu'il peut en obtenir. Il est donc fort possible que l'implantation des stations soit totalement décorrélée de la demande.

Le pire, c'est qu'il est difficile pour nous de l'affirmer. Il existe bien des témoignages qui vont en ce sens [9], mais les dizaines d'années d'utilisation de la cité par les groupes publicitaires en ont fait des acteurs de la ville au sens propre du terme. Ils gèrent les flux d'utilisateurs, mesurent les audiences, ont accès aux données de déplacement de leurs clients. La somme de ces pratiques implique que JCDecaux a une réelle expertise de Bruxelles... que l'entreprise garde jalousement !

Non seulement, on lui concède l'utilisation d'un l'espace public, mais on ne connaît pas exactement le coût du service qu'on lui délègue. Si la puissance publique veut obtenir plus de transparence, elle doit précéder à des audits budgétaires [10]. Et si elle désire avoir des données sur les utilisations non prévues par contrat, elle doit alors recourir à des études extérieures. Elles sont pourtant nombreuses, la ministre de la mobilité admettait récemment en commission ne pas disposer du taux de rotation des vélos, les kilomètres parcourus et même le nombre d'abonnements au service [11]. Est-ce que la couverture totale du territoire et un prix abordable pour l'utilisateur justifient une telle somme de compromissions ? La concession du service *Villo !* arrivera à échéance en 2026, il est primordial de faire un état des lieux du service d'ici là.

Non seulement, on lui concède l'utilisation d'un l'espace public, mais on ne connaît pas exactement le coût du service qu'on lui délègue.

Il est impératif de repolitiser la question de la publicité en ville.

LA PUBLICITÉ EST UN ENJEU POLITIQUE

À travers les exemples que nous avons évoqués, on constate systématiquement que le pouvoir exécutif s'autonomise et fait fi du contrôle législatif. La modification de contrat entre JCDecaux et la ville de Bruxelles a été conclue oralement, sans passer par le conseil communal. La convention *Villo !* a été signée deux ans avant qu'une ordonnance ne régisse le service. Enfin, les appels d'offres de la STIB ont été entérinés deux jours avant les élections régionales, afin de ne pas être contrecarrés par une nouvelle majorité hostile à la publicité [12]. Or, ces contrats engagent la collectivité sur un temps long, dispensent parfois les sociétés commerciales de taxes, et peuvent donner lieu à des aides publiques au secteur publicitaire [13].

Pourtant, ces vingt dernières années le règlement régional d'urbanisme concernant la publicité n'a jamais été aussi sévère. La dernière mouture du RRU instaure notamment des surfaces maximales sur les murs pignons, des interdictions d'affichage près des écoles ou une interdiction d'exposer la circulation routière à l'affichage vidéo. Il y a donc un décalage entre la règle et la pratique.

Face à ce constat, il est impératif de repolitiser la question de la publicité en ville. Les concessions relèvent aujourd'hui du droit des contrats, documents utilisés pour déroger à la législation existante et engageant la collectivité sur le long terme. Dans une époque où l'on cherche par tous les moyens à attirer notre attention, il est temps de réfléchir à la notion de pollution visuelle en ce qui concerne la publicité, le parlement doit se saisir du sujet afin d'encadrer la pratique et d'en supprimer les nuisances. Enfin, il faut se demander si des matières aussi importantes que l'utilisation de l'espace public ou la gestion des utilisateurs d'un service peuvent être déléguées à une société commerciale. De la réponse à cette question dépend le futur de la ville et la qualité de son environnement... ▼

1. M. HURÉ, « Portrait d'entreprise – Le mobilier urbain et la publicité : JCDecaux et Clear Channel Outdoor »
2. 354 dispositifs de 2m², 45 dispositifs de de 8m² doubles face in commission mobilité du 28 janvier 2020,C.R.I. COM (2019-2020) N° 59 Parlement bruxellois
3. Op. Cit.
4. X. LUST, « Stib : plus de 100 millions euros pour les abribus »,ladh.be, 7 juin 2019
5. Commission Mobilité, Ibid.
6. M. HURÉ, Op cit.
7. F. VOOGT, « El Ktibi épluche les contrats Decaux », Le soir, 17juin 2008, p.9
8. Commission Européenne, « Décision de la commission du 24 juin 2019 concernant l'aide d'État SA.33078 (2015/C) (ex 2015/NN) mise à l'exécution par la Belgique en faveur de JCDecaux Belgium Publicité (« JCD ») **9.** Un agent de la Région bruxelloise à propos de l'implantation des stations Villo ! : « Ils [les agents JCDecaux] mettent vraiment en avant l'intérêt publicitaire. Ils nous disent « nous on veut que ce soit à cet endroit-là, car c'est là qu'on a le meilleur contact ». Ils ont chaque année un routage qui détermine le prix au m² des endroits. C'est ce qu'on appelle le contact SIM et ils regardent ça pour chaque implantation, à chaque croisement et voirie. Le prix de location équivaut à une chaîne de valeur. Par exemple s'il passe 10.000 automobilistes devant une publicité, le prix est de tant. Les contrats de vente ne sont faits qu'à partir des contacts SIM. Évidemment, ils choisissent [l'implantation] en fonction du nombre de passages de voiture » in M. Huré, « Une privatisation des savoirs urbains – les grands groupes privés dans la production d'études des projets de vélos en libre-service à Lyon et Bruxelles », Géocarrefour, Vol 85/4, 2010, p.313-321
10. Commission mobilité du 28 janvier 2020, Op. cit.
11. Ibid.
12. X. LUST, Op. cit.
13. Commission Européenne, Op. cit.

LE LOGEMENT ABORDABLE MÉRITE MIEUX QUE DES «SOLUTIONS»

Le manque criant de logements sociaux à Bruxelles n'est pas un fait récent, les listes d'attente en font désormais une question politique cruciale. « Trouver des solutions », le nouveau leitmotiv qui laisse sur le banc les questions démocratiques.

Sarah De Laet, Inter-Environnement Bruxelles

Septembre 2020, le gouvernement publie « un plan d'urgence logement », resucée de leur déclaration de politique générale de début de législature. Le grand enjeu : trouver des solutions à 15 000 ménages en attente d'un logement social, sur les 44 000 de la liste.

Mars 2021, le moratoire sur les expulsions domiciliaires décrété en début de confinement prendra bientôt fin. Dans le secteur logement, ça se sait, d'ailleurs certains acteurs du milieu réclament eux aussi la fin du moratoire : les Agences Immobilières Sociales. Elles ont elles aussi besoin de pouvoir expulser des locataires, pour ne pas sombrer financièrement.

Des AIS qui réclament la fin d'un moratoire, et une politique de « solutions », deux facettes d'une même pièce : celle de la délégation progressive au secteur privé de la question du logement abordable, aux dépens d'une politique *publique* (et donc collective) du logement.

1re « SOLUTION » : LES AGENCES IMMOBILIÈRES… « SOCIALES »

Le dispositif des AIS est ancien, il se crée en 1998. Il institutionnalise notamment les démarches de certaines Unions de Locataires qui prenaient en charge la signature du bail de ménages issus de l'immigration qui ne trouvaient pas à se loger. Déjà à l'époque, le marché locatif exclut et discrimine ceux et celles que les bailleurs considèrent *indésirables*: les personnes racisées et/ou pauvres.

Depuis 2002, le principe des AIS peut être résumé comme tel: les AIS prennent en charge des logements auprès de propriétaires qui acceptent de les louer un peu en dessous du prix du marché. La valeur du loyer maximal pour un bien dépend de ses caractéristiques et est fixé par une grille (qui a déjà évolué à la hausse). Cette prise en charge est contractualisée, pour une durée minimale de 9 ans, mais le plus souvent de 15 ou de 27 ans. Les AIS gèrent pour le propriétaire la mise en location, les rénovations éventuelles et la perception du loyer. Elles garantissent aussi que ce loyer sera payé chaque mois, indépendamment de sa perception réelle et de ce que paie le locataire : celui-ci peut payer moins que ce que perçoit le propriétaire… le différentiel étant comblé par la Région. Le fonctionnement des AIS est subsidié par la Région également.

Précisions-le d'emblée, ce texte n'a pas comme objectif de dénigrer ces institutions (et encore moins les personnes qui y travaillent), il vise le système dans lequel ces agences s'insèrent, à leur dépens et parfois malgré elles.

Les objectifs sont louables : augmenter le parc de logements abordables, diversifier le type de biens et leur localisation. Les garanties sont importantes, et les avantages aux bailleurs n'ont fait que croître : outre le fait que le risque locatif est assumé par le public, les déductions fiscales sont importantes (exonération du précompte immobilier, aides à la rénovation et, depuis peu, réduction de la TVA sur les constructions neuves).

Il existe 25 AIS en Région de Bruxelles-Capitale et elles ont chacune leur méthode de travail et leur philosophie. Mais elles participent à un système de délégation de prérogative publique à des acteurs privés, et de transfert net de fonds publics vers des comptes bancaires privés. Avec, au passage, une diminution des possibilités d'action et de décisions collectives sur les biens concernés. Reprenons en trois points.

DES GARANTIES DÉSORMAIS ALLÉCHANTES POUR DES INVESTISSEURS ET DES PROMOTEURS

L'étude du RBDH [1], parue en 2019, expliquait très clairement les nouveaux enjeux du secteur. En somme, l'attrait pour des investissements « sûrs », et pour la « brique » en général, a suscité l'intérêt de promoteurs et de fonds d'investissement. La certitude de dégager un rendement compris entre 2,6 et 3,5 %, en plaçant auprès d'une AIS des bâtiments neufs, a considérablement dopé le nombre de nouveaux appartements construits pour être mis en gestion auprès d'une AIS. À l'époque, le RBDH s'inquiétait de voir qu'un nombre restreint d'acteurs s'apprêtait à concentrer une part importante du parc immobilier en AIS entre leurs mains, augmentant sans nul doute leur pouvoir de négociation auprès des pouvoirs publics. Déjà en 2017, les pouvoirs publics offraient aux acheteurs (et donc aux promoteurs) une réduction de la TVA de 21 à 12 % sur les logements neufs mis en gestion auprès d'une AIS pour 15 ans. Un manque à gagner substantiel.

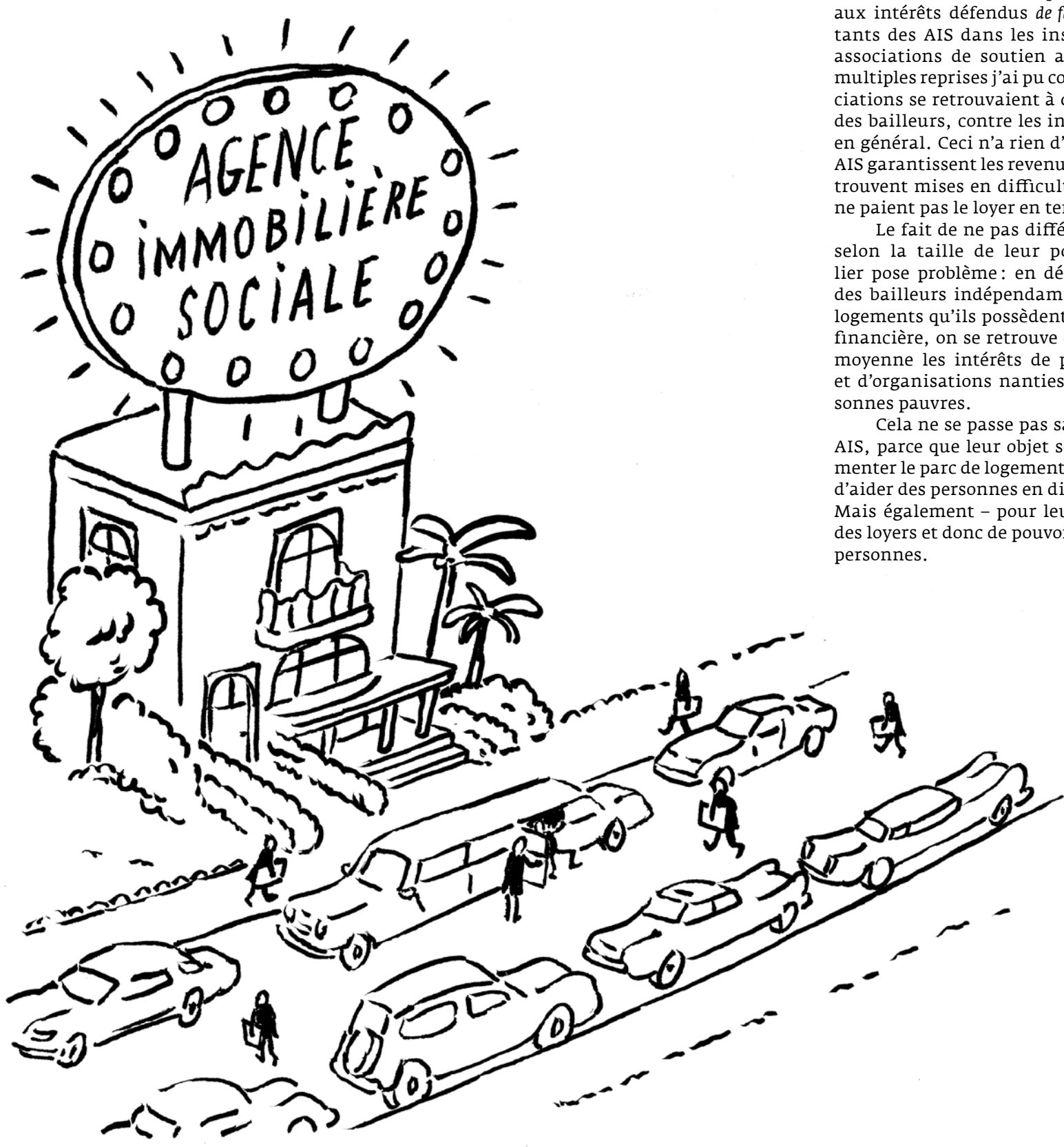
De surcroît, pour le promoteur privé qui construit un bâtiment sur lequel des charges d'urbanismes s'imposent [2], il est désormais possible de les « verser » en « logement encadrés » : 15 % des logements doivent ainsi être confiés en AIS. Un beau geste, puisque la propriété ne change pas de main et que la rentabilité, même moindre, est au rendez-vous.

Comme nous l'indiquions en 2019 [3], il y a quelque chose de cynique à voir de grands capitaux s'enorgueillir d'investir une partie de leur fortune de façon « sociale », tout en engrangeant des bénéfices sur cet investissement et tout en poursuivant le reste de leurs activités comme si de rien n'était (rappelons notamment que les grandes fortunes éludent l'impôt de façon très importante [4]).

Les loyers des logements en AIS sont donc garantis, la valeur de ce loyer devient donc l'un des enjeux majeurs quant aux bénéfices espérés. En concentrant entre leurs mains une part grandissante des logements confiés en AIS, des acteurs privés organisés (comme c'est le cas de promoteurs et de fonds d'investissements) auront un poids important dans des négociations sur les loyers maxima que peuvent accepter et payer les AIS.

En fin de contrat, après que les loyers aient été subsidiés par des fonds publics pendant 27 ans, le bâtiment et le sol seront toujours la propriété d'acteurs privés. Ils auront gagné de l'argent, et ils pourront en faire absolument ce qu'ils veulent, c'est-à-dire ce qui rapporte le plus en prenant le moins de risques. Selon les quartiers, les décisions pourraient être très différentes et rendre la ville moins abordable.

En effet, la localisation de ces nouveaux bâtiments construits expressément pour être donnés en gestion à une AIS est très restreinte: il s'agit essentiellement d'anciens terrains industriels, situés à proximité ou dans des quartiers populaires. Des terrains achetés à bon marché, pour lesquels un profit à la revenue est attendu, quand il ne s'agit pas plus simplement d'un choix stratégique : le quartier n'est pas encore assez attractif pour les classes moyennes et les classes supérieures ? Qu'à cela ne tienne, cédons-les en AIS pour 27 ans, d'ici là, peut-être qu'il sera « monté ».



Après que les loyers aient été subsidiés pendant 27 ans, le bâtiment et le sol seront toujours la propriété d'acteurs privés.

DES LOCATAIRES PRESQUE SAUVÉS

Pour les locataires, le logement en AIS, quoique potentiellement plus cher que le logement social, peut être une réelle solution. Un moment de répit dans une trajectoire résidentielle difficile. Cependant, contrairement au logement social, le logement en AIS n'est pas pérenne : en fin de prise en gestion, le propriétaire peut décider d'en rester là, et le locataire peut se voir tout simplement contraint de partir.

Un autre élément plus pernicieux tient aux intérêts défendus *de fait* par les représentants des AIS dans les instances d'avis et les associations de soutien aux locataires. À de multiples reprises j'ai pu constater que ces associations se retrouvaient à défendre les intérêts des bailleurs, contre les intérêts des locataires en général. Ceci n'a rien d'étonnant en soi : les AIS garantissent les revenus aux bailleurs, et se trouvent mises en difficulté si leurs locataires ne paient pas le loyer en temps et en heure.

Le fait de ne pas différencier les bailleurs selon la taille de leur portefeuille immobilier pose problème : en défendant les intérêts des bailleurs indépendamment du nombre de logements qu'ils possèdent et de leur situation financière, on se retrouve de fait à protéger en moyenne les intérêts de personnes fortunées et d'organisations nanties aux dépens de personnes pauvres.

Cela ne se passe pas sans gêne du côté des AIS, parce que leur objet social est bien d'augmenter le parc de logements abordables et *in fine* d'aider des personnes en difficulté financière... Mais également – pour leur survie – d'obtenir des loyers et donc de pouvoir expulser certaines personnes. ➡

LA DÉMOCRATIE, L'ANGLE MORT DU PROJET AIS

Dernier élément, mais non des moindres, le pouvoir de décision collective sur les logements mis en gestion auprès d'une AIS n'existe pas : le devenir du bâtiment et du sol sur lequel il se trouve échappe à la délibération collective.

Contrairement au logement social [5], les AIS ne rapporteront jamais d'argent à la collectivité, elles ne font que coûter.

En somme, le propriétaire reste le seul maître à bord et la collectivité le paie pour un service : celui de loger des pauvres. Pour plus de 30 millions d'euros d'aides publiques chaque année.

POUR AUTANT…

Pour autant, la mise en gestion en AIS de plus de 5500 logements offre actuellement une réelle solution à des personnes qui n'en avaient aucune : ménages pauvres, familles monoparentales ou encore personnes sans-abri. Il est évident qu'on ne peut balayer cela d'un revers de la main… tout comme il est évident qu'une socialisation plus importante et pérenne du logement serait préférable, surtout sur le long terme.

2e «SOLUTION» : L'ACHAT CLEF SUR PORTE

Contrairement aux AIS, il s'agit bien dans ce cas d'acquérir un sol et un bâtiment pour en faire du logement 100 % public, et dans le meilleur des cas du logement social.

Le principe : vous êtes un promoteur, vous avez acheté un terrain, vous avez un projet de logements dessus et pour une raison X ou Y vous voulez le vendre à la SLRB ? Pas de soucis, on vous l'achète. Super ! Vraiment ?

Depuis 2020, c'est le tournant du cabinet de Nawal Benhamou : favoriser l'achat clef sur porte, puisque le logement social peine à se construire dans le giron public. Constater l'échec des Plans logement successifs est en effet essentiel, augmenter le nombre de logements sociaux également. Mais faire appel aux acteurs privés pour pallier à celui-ci pose question.

Premièrement, au niveau des conditions de travail dans le bâtiment. Les scandales récents et moins récents ne cessent de le démontrer [6] : la variable d'ajustement finale dans la construction est le travailleur du bâtiment. Travail au noir, manque de sécurité sur les chantiers, chantage aux papiers, sous-traitance en chaîne, la liste est encore longue. Certes, la gestion par le public de la construction ne garantit pas en elle-même que les conditions de travail soient respectées. Mais passer par les acteurs privés correspond pratiquement à s'assurer que cela ne sera pas le cas.

Un nombre important de Bruxellois et de Bruxelloises est sans emploi. Pourquoi se doter d'une institution publique de construction et de rénovation du logement social devrait demeurer tabou ?

Deuxièmement, le privé doit engranger des bénéfices. C'est une nécessité absolue en système capitaliste, cela ne se discute même pas. Que ces bénéfices soient directement engrangés sur les fonds publics est une réalité à laquelle nous refusons de souscrire.

Notre dernière considération est d'ordre urbanistique. Le gouvernement a fait de nombreux appels du pied aux promoteurs immobiliers, notamment en leur garantissant une accélération des procédures de permis et d'enquête publique, cela s'appelle la *FastLane*. Ce principe de priorité et d'accélération du processus existait pour les écoles et sera désormais offerte aux promoteurs qui entendent vendre tout ou partie du bâtiment à la SLRB. Une bonne nouvelle pour ces acteurs, dont l'un des enjeux principaux est de réduire le temps d'immobilisation du capital (foncier inclus).

Dans un cas, le promoteur contacte les pouvoirs publics avant la demande de permis, les procédures sont accélérées et on peut imaginer que des négociations autours des dérogations urbanistiques seront compliquées pour les pouvoirs publics.

Dans l'autre cas, le bâtiment n'arrive pas à se vendre, le promoteur a vu trop grand, trop loin, la demande n'est pas là… qu'à cela ne tienne ! Le public est là pour assurer les rendements et acheter le bâtiment.

TENIR LE BIEN PUBLIC EN PLUS HAUTE ESTIME ET PENSER LE LOGEMENT COMME UN DROIT, COLLECTIF

Penser les questions de logement abordable en termes de «solutions» élude à la fois la question de l'individu et du collectif. De l'individu parce qu'il s'agit de considérer que «n'importe quelle solution suffira», indépendamment des envies ou de l'ancrage local des personnes : allez donc vivre là-bas, et ne vous plaignez pas avec ça, c'est public !

Du collectif parce qu'en recourant au secteur privé on acte que le public ne peut pas faire les choses, faute de ressources, et que l'on se défait au passage de notre pouvoir collectif à penser les fins et les moyens. Le logement social est certainement imparfait, mais il demeure l'objet foncier le plus puissamment démocratique et égalitaire: c'est un bien public, construit par le public et les règles qu'il se donne, il est attribué selon les besoins et non selon une concurrence entre les personnes, il échappe à la spéculation immobilière, etc. Les efforts devraient être consacrés à l'amélioration de sa gestion : la rendre plus humaine, plus proche des personnes, plus efficace dans la construction.

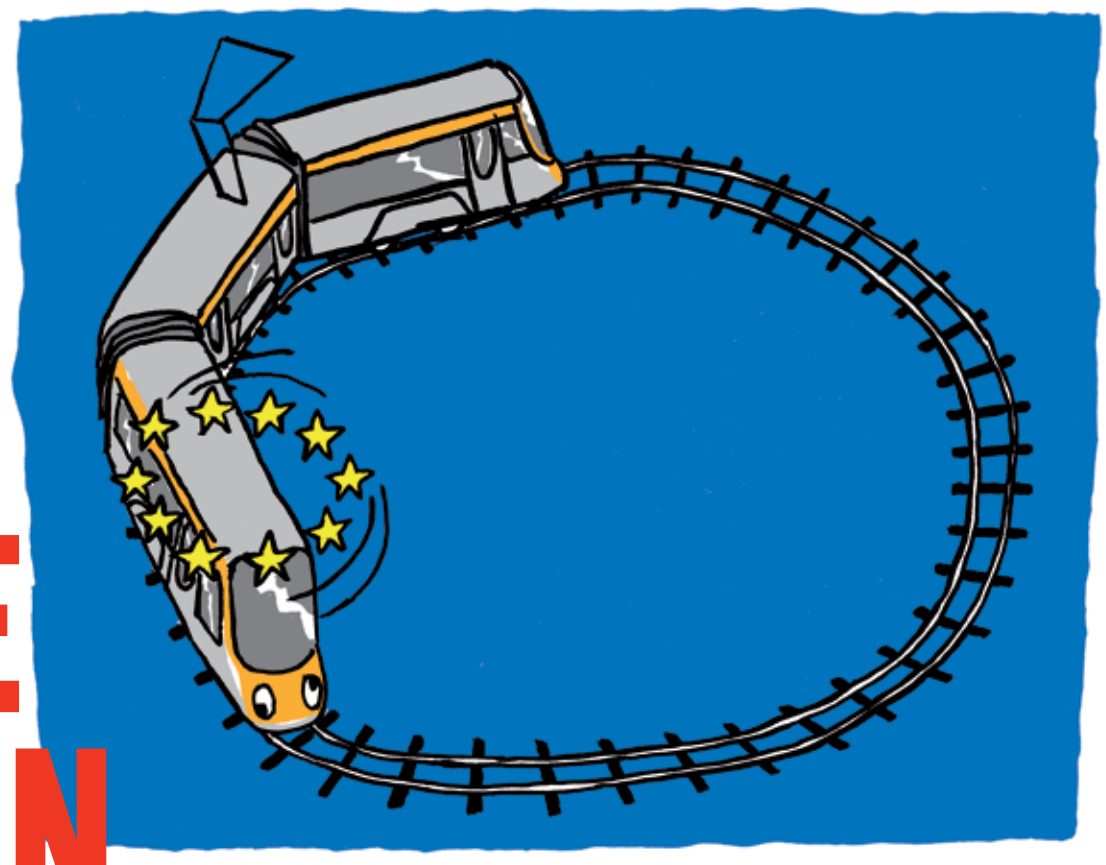
Annoncer qu'on mettra en œuvre 15 000 solutions, alors que 44 000 ménages au moins attendent un logement social en étant aujourd'hui logés sur le parc privé, c'est s'engager à faire du chiffre. C'est certainement mieux que rien, aucun doute là-dessus, mais ce n'est ni suffisant ni durable.

La régulation des loyers sur le parc privé offrirait une solution immédiate aux locataires pauvres, penser le logement comme un droit et non comme du «capital qui rapporte» engagerait des changements drastiques en matière de lois, de justice de paix ou encore de police [7].

En revanche, tant qu'il manquera la volonté politique de contraindre le marché, d'une manière ou d'une autre, les locataires (*surtout* les plus pauvres) seront condamné·es à galérer sur un marché dans lequel la concurrence est féroce. Encore et encore… ▼

Le logement social est certainement imparfait, mais il demeure l'objet foncier le plus puissamment démocratique et égalitaire.

1. Le présent article n'aurait pu être écrit sans ce support d'une immense qualité, la plupart des informations factuelles et une partie de l'argumentaire ayant été écrit dans ce travail. «Le privé à l'Assaut du Social, RBDH 2019».
2. Charges d'urbanismes : pas d'amélioration en vue…, 2020. ARAU. https://www.arau.org/content/uploads/2020/06/ARAU-analyse-charges-durbanisme-06-05-2020.pdf
3. A. FARES, C. SCOHIER, S. DE LAET, *Les enjeux de la financiarisation du logement à Bruxelles*, IEB, 2019. https://www.ieb.be/Les-enjeux-de-la-financiarisation-du-logement-a-Bruxelles
4. *Inégalités et pauvreté : le coût caché de l'évasion fiscale* [https://www.oxfam.org/fr/inegalites-et-pauvrete-le-cout-cache-de-levasion-fiscale].
5. A. ROMAINVILLE, S. DE LAET, «Pour le logement social», in *Bruxelles en mouvements* n° 299, mars 2019 [https://www.ieb.be/Pour-le-logement-social-40820].
6. L. VAN GINNEKEN, PH. ENGELS, «Une claque historique pour un géant de la construction : CFE condamné pour dumping», in *Médor*, 2020 [https://medor.coop/nos-series/mon-travail-mon-enfer/une-claque-historique-pour-un-g%C3%A9ant-de-la-construction/].
7. Trois exemples : lorsqu'un bien est déclaré insalubre, le locataire ne peut pas cesser de payer son loyer et le quitter. Il doit passer en justice de paix et faire «casser le bail» ; lorsqu'un bien est frappé d'interdiction de location, les contrôles ne sont pas nécessairement réalisés sur le temps long… c'est illégal mais, après une interruption, un bailleur peut reprendre les locations sans travaux, comme si de rien n'était. La moitié des locataires ne se présentent pas en justice de paix, certains ne sont jamais informés des procédures, et sont simplement expulsés.



LA STIB À L'HEURE DE L'UNION MONÉTAIRE

Les enjeux de financement de la STIB ont toujours été présents à Bruxelles, mais les normes européennes, comptables et budgétaires, ont considérablement compliqué la création d'infrastructures de transport.

Olivier Fourneau, Inter-Environnement Bruxelles

La présentation du budget de la Région bruxelloise est devenue récemment un exercice étonnant. On nous promet des comptes en équilibre tout en nous indiquant qu'une somme conséquente de ce dernier n'est pas incluse dans les relevés régionaux. En 2020, ce sont cinq cents millions d'euros, réservés aux investissements stratégiques, qui ont été « déconsolidés ». Ces sommes ont été intégralement consacrées à la rénovation des tunnels et à la construction de la nouvelle ligne de métro. Pour comprendre les enjeux et les rapports de pouvoir qui se cachent derrière ces écritures comptables, il est nécessaire de dresser une histoire croisée de la STIB et de l'union monétaire européenne. Derrière celle-ci se cache des contraintes qui s'appliquent aux États et des stratégies diverses pour les esquiver…

UNE MONNAIE ET DES CONTRAINTES COMMUNES

En 1992 est signé le traité de Maastricht. Il instaure une Union économique entre les pays et prévoit notamment la création d'une monnaie unique. L'objectif est de mettre en place un cadre stable favorisant les échanges commerciaux, où les agents ne seraient pas soumis aux fluctuations des différentes monnaies. Mais pour parvenir à l'Euro, il faut créer des normes que les pays doivent respecter. C'est ainsi que les différents États membres de l'union monétaire se sont engagés à respecter des « critères de convergences ». Concrètement, il s'agit de seuils de déficit, d'endettement et d'inflation qui ne peuvent être dépassés. Jusqu'en 1997, ce n'étaient que des recommandations, mais à partir de cette date, le Pacte de Stabilité et de Croissance va être signé. Les recommandations deviennent des contraintes et toute infraction peut mener à des sanctions. Ce traité inaugure donc une nouvelle politique économique européenne : la rigueur budgétaire [1].

> En 2020, ce sont cinq cents millions d'euros, réservés aux investissements stratégiques, qui ont été « déconsolidés ».

Parallèlement à cette dynamique, l'Europe va actualiser ses normes régissant les statistiques européennes. Le SEC95 [2] devient le nouvel outil comptable à l'échelle continentale et tous les pays membres sont contraints de présenter leurs comptes de manière similaire. Cet outil permet une meilleure lisibilité de l'information et opère une distinction stricte entre ce qui relève de l'État et de la sphère marchande. Toutes les unités relevant de l'administration publique doivent ainsi être intégrées dans le calcul des déficits nationaux ou régionaux. Eurostat, l'organe chargé des statistiques au sein de l'Union, veille jalousement à la stricte application de la règle et peut inciter les États membres à revoir leurs comptes.

Il faut attendre 2008 et la crise de la dette grecque pour voir ces différentes règles actualisées. En effet, la Grèce avait falsifié ses comptes nationaux et dissimulé un déficit public de près de 13 %. Cette situation a été suivie d'une longue période de spéculation sur les dettes européennes. Certains États membres, pris en étau par les marchés, avaient dû accepter de rembourser leur dette publique à des taux élevés. L'Union européenne a dès lors resserré le cadre réglementaire. C'est pourquoi le Pacte budgétaire est adopté en 2012. Il diminue fortement les déficits annuels autorisés, puisque le seuil passe de 3 à 0,5 % du PIB. Le SEC 2010 est lui aussi adopté. Il instaure de nouveaux critères pour distinguer une administration d'une entreprise publique. L'enjeu est important puisque seules les entreprises peuvent être déconsolidées des comptes et, ainsi, ne pas intégrer les déficits nationaux. ➡

La conjonction des règles budgétaires et des normes comptables européennes a considérablement affaibli la capacité des États membres à investir. Il s'agit en effet de règles excessivement strictes. Ainsi, quand un emprunt est réalisé, l'ensemble du capital emprunté doit directement apparaître dans le budget. Mais, lors d'un investissement en infrastructure, les montants dus sont alors tellement importants que les comptes nationaux sont mécaniquement en déficit. Il faut noter que le très libéral FMI [3] propose quant à lui de comptabiliser uniquement les amortissements dans ce cas précis, ce qui permet plus facilement d'échelonner la dépense sur plusieurs années. Si le cadre peut apparaître comme un peu surplombant, il faut bien se rendre compte qu'il s'applique directement aux services publics bruxellois. Dès lors, toute velléité d'investissement ou d'amélioration du service doit s'inscrire dans le cadre budgétaire européen. Par ailleurs, les pouvoirs locaux n'ont aucune liberté pour s'en affranchir, puisqu'une procédure judiciaire peut être lancée en cas de déficit excessif d'un État.

CITEO ET INFRABEL

À première vue certaines similarités existent entre Citeo et Infrabel. En effet, les deux sociétés ont été créées en raison de règlements européens. Pourtant, Infrabel se justifie par la libéralisation des voies ferroviaires. L'objectif était de permettre à d'autres opérateurs d'utiliser le réseau ferré belge. La société de transport en commun n'était pas soumise à cette réglementation. Citeo est principalement un montage juridico-financier.

LA STIB COMME SERVICE PUBLIC

Une fois le cadre réglementaire européen dressé, il s'agit maintenant de voir comment il s'applique à l'intercommunale de transports en commun. Préalablement, il faut revenir aux origines de la Région bruxelloise pour mieux comprendre l'esprit dans lequel la STIB a été fondée.

Ainsi, le 22 novembre 1990, une ordonnance dissout la STIB et la récrée immédiatement sous un même nom. Cette refondation est construite sur trois principes fondamentaux. En premier lieu, la régie des transports est un service public. Cet élément peut paraître anodin, mais jusqu'en 1978 la STIB était une société de capitaux mixtes. Par cette décision, le gouvernement entérine donc un acquis,relativement récent à l'époque. Ensuite, l'intercommunale assure un droit au transport pour tous. Le ministre de l'époque déclare : *« Le non-accès à la mobilité est un quasi-handicap social. Le service public a donc une fonction sociale évidente, qui est d'assurer pour tous un droit à la mobilité »* [4]. L'ordonnance régissant le transport en commun fait directement référence à ce droit dans son premier article. Enfin, la Région se porte garante pour les intérêts et les amortissements liés à l'achat de matériel roulant et l'installation d'infrastructures fixes. Concrètement, la STIB peut donc emprunter en son nom propre [5], et les dettes liées à ces opérations apparaissent donc sur un compte distinct de celui de l'agglomération.

De ces orientations politiques fortes naît la société de transport en commun moderne. Le cadre financier a notamment permis de boucler une série d'investissements en infrastructures parfaisant le réseau (mise en site propre de lignes de tram, bouclage du tunnel entre la gare du Midi et la place Albert…). Bien sûr tout n'était pas parfait et, dès l'origine, les investissements de la société de transport en commun s'inscrivent dans le cadre d'une enveloppe pluriannuelle fermée. Il est aussi certain que la dette de l'intercommunale pesait alors fortement sur la Région, entraînant la mise en place de logiques commerciales afin de rembourser les crédits de la société. Toutefois, ces politiques s'effectuaient dans un cadre juridique stable… jusqu'en 2005 ! À cette date, une révision méthodologique de la norme SEC95 [6] conduit la Cour des comptes à reconsidérer l'ensemble des sociétés de transport en commun en Belgique. D'entreprises publiques, elles sont dès lors considérées comme des administrations publiques. En conséquence, l'ensemble des comptes de la STIB, dette comprise, est intégré aux comptes régionaux avec effet rétroactif depuis 1991 [7].

L'opération rapporte 75 millions d'euros, mais la régie des transports s'engage à payer un loyer annuel de 4 millions d'euros. Bref, une sorte de PPP en remplace un autre…

L'ensemble de la société a été mis à contribution afin de mieux financer l'intercommunale.

LES STIB COMME PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ (PPP)

Cette décision a remis en cause toute la politique de transport en commun à Bruxelles. Pascal Smet, ministre de la Mobilité à l'époque, déclare : *« les règles budgétaires du secteur public* […] *rendent pratiquement impossible que la Région et la STIB libèrent les moyens financiers requis à court terme »* [8]. Le gouvernement va dès lors tenter de mettre en place un cadre lui permettant de contourner la réglementation en vigueur. Les réflexions vont être longues et, durant deux années, le nouveau contrat de gestion de la STIB est repoussé. Ce n'est qu'en 2007 que le gouvernement bruxellois adopte la solution qu'il a élaborée avec des avocats spécialisés. Il scinde alors l'intercommunale en deux sociétés distinctes. La STIB, en tant que telle, continue d'exister et conserve ses prérogatives sur le transport de personnes. Cependant, une nouvelle société, « Citeo », sera chargée de la conception, de la gestion des infrastructures, du matériel roulant et des espaces commerciaux. Dans ce montage, l'intercommunale est le principal client de Citeo [9]. Elle lui verse donc une redevance pour utiliser les voies de tram, les dépôts et les véhicules. Cette double structure aurait dû permettre à la Région de maintenir ses capacités d'investissement dans le réseau de transport en commun. En effet, selon elle, Citeo est un prestataire de service et la majorité de ses ressources sont issues de cette relation contractuelle. Par ailleurs, comme l'entité rend des comptes à ses actionnaires (la STIB et la SRIB [10]), le gouvernement bruxellois considérait que les relations entre les deux sociétés s'apparentent à un partenariat public-privé [11]. Pour la Région, Citeo est une entreprise, elle s'endette en son nom et ses comptes peuvent être déconsolidés.

Eurostat a finalement remis un avis négatif sur le montage en 2008. La nouvelle filiale de la STIB se voit donc immédiatement réintégrée aux finances régionales et, en conséquence, un déficit de 153 millions d'euros y apparaît. Pour le combler, l'intercommunale cède alors un droit d'emphytéose de vingt-sept ans à la banque Dexia sur l'immeuble abritant son siège social. L'opération rapporte 75 millions d'euros, mais la régie des transports s'engage à payer un loyer annuel de 4 millions d'euros [12]. Bref, une sorte de PPP en remplace un autre…

GLOSSAIRE

Bilan comptable : tableau qui reprend ce qu'une entité possède (l'actif) et ce qu'elle doit (le passif).

Déconsolider : technique comptable qui permet d'extraire des dettes d'un bilan, donnant ainsi l'apparence d'un endettement moindre.

Déficit public : situation où le solde annuel des comptes publics est négatif, c'est-à-dire que les rentrées sont inférieures aux dépenses.

Dette publique : somme des dettes d'une autorité publique. Contrairement au déficit public qui est un flux, la dette publique est un stock.

Eurostat : département de la Commission européenne chargé de produire des statistiques sur l'Union européenne. Pour ce faire, il collecte et harmonise les données transmises par les États membres. L'instance remet également des avis sur les choix comptables des autorités publiques, notamment en matière de consolidation/déconsolidation.

Institut des Comptes Nationaux (ICN) : entité publique créé en 1994 chargée d'établir les statistiques officielles et d'élaborer des prévisions économiques. Elle s'occupe également de classifier les entités selon leur nature, ce qui n'est pas sans conséquence sur les politiques publiques : classer une entité dans la catégorie « administrations publiques » implique de devoir intégrer ses comptes à ceux des pouvoirs publics dont elle dépend, affectant ainsi la situation financière de ces derniers.

Taux de couverture : indicateur qui exprime la part des coûts de fonctionnement couverts par les recettes propres.

TSCG (traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance) ou Pacte budgétaire européen : entré en vigueur en 2013, ce texte a renforcé la « discipline » budgétaire dont doivent faire preuve les États membres, en réduisant le taux de déficit autorisé.

LA STIB COMME ENTREPRISE PUBLIQUE

Face à cet échec, la Région se doit de trouver une autre solution. Trois semaines après le refus d'Eurostat, le gouvernement fait donc table rase du projet antérieur et affiche sa volonté de déconsolider la dette de la STIB dans son ensemble [13]. Mais pour obtenir le statut d'entreprise publique, il faut répondre à un critère quantitatif défini par SEC95 : un taux de couverture minimal. En gros, la vente de bien et de service doit au moins couvrir la moitié des coûts de production pendant trois années consécutives [14]. Il faut noter par ailleurs que le gouvernement avait déjà demandé à la STIB d'agir sur ce taux dès l'année 2007. Le contrat de gestion précise d'ailleurs que le taux doit atteindre cinquante-cinq pour cent.

Pour satisfaire cette exigence, l'intercommunale doit donc accroître ses rentrées commerciales. Or, la seule marge de manœuvre pour ce faire, c'est d'augmenter à la fois le coût du billet et la fréquentation du réseau. Le prix de l'abonnement va alors passer de 405 € en 2007 à 499€ en 2013 (+23 %), l'abonnement MTB quant à lui passe de 450 € à 567 € (+23 %). Les tickets à usage unique voient eux aussi leur prix considérablement augmenter, ainsi le ticket pour un voyage augmente de 40 centimes (+21 %), la version physique du ticket dix voyages augmente de 2,5 € (+22,7 %) et la version Mobib de 1 € (+9 %). Pire, la tarification préférentielle pour les plus de 60 ans est abandonnée pendant la période, l'abonnement gratuit pour les plus de 65 ans est supprimé [15]. Bref, à l'exception des étudiants et des bénéficiaires du CPAS, l'ensemble de la société a été mis à contribution afin de mieux financer l'intercommunale, que l'on soit pensionné ou travailleur, usager occasionnel ou captif.

Cette série d'augmentations tarifaires conduit la STIB à parvenir en 2011 à l'objectif que le gouvernement lui avait assigné, soit un taux de couverture de 55 %. Pourtant, la Région n'ira pas plus en avant vers la déconsolidation. Elle engendrerait une perte de contrôle significative du gouvernement sur l'intercommunale [16]. Pour l'anecdote, la nouvelle norme comptable européenne, le SEC2010, reclassera la dotation annuelle de la STIB comme un subside en 2014. En conséquence, le taux de couverture est tombé de 55 % à 48,09 % en 2011 [17]... fermant définitivement la porte à toute possibilité de déconsolidation !

Nonobstant, il ne faudrait pas réduire les augmentations tarifaires de la STIB à une contrainte européenne. Dès les années 2000, le gouvernement autorise l'intercommunale à augmenter ses prix au-delà de l'inflation afin de contrôler son endettement [18]. Mais l'introduction d'un objectif chiffré dans son contrat de gestion – 55 % de taux de couverture – a indéniablement accéléré le processus. Si on permet à une entreprise d'augmenter ses prix automatiquement chaque année, tout en lui demandant d'accroître les revenus tirés de la vente des tickets, on ne peut aboutir qu'à un accroissement généralisé des tarifs. C'est donc bien la conjonction de ces deux clauses qui ont abouti à la situation... et la régie des transports n'avait en fait pas d'autre marge de manœuvre ! Depuis 2014, alors que la déconsolidation de la STIB a été définitivement abandonnée, le prix de l'abonnement n'a plus augmenté.

Depuis 2014, alors que la déconsolidation de la STIB a été définitivement abandonnée, le prix de l'abonnement n'a plus augmenté.

LA FUITE EN AVANT

Il faudra attendre l'année 2019 pour que la question des investissements revienne à l'agenda politique. La Région entend bien construire le métro nord et, comme on l'a vu précédemment, elle n'a pas réussi à mettre en place un cadre autorisant ce type de déficit. Dès lors, le gouvernement va proposer de déconsolider son budget lui-même. En effet, l'exercice budgétaire 2020 et 2021 a été présenté comme à l'équilibre. Pour ce faire, le gouvernement a utilisé une clause de flexibilité pour investissement stratégique, prévue dans le Pacte budgétaire et a décidé unilatéralement de sortir 919,3 millions d'euros de ses comptes.

Bien sûr, la Région n'est pas éligible pour cette neutralisation. L'auditrice de la Cour des comptes déclare à ce sujet : *« L'application de la clause d'investissement... n'est actuellement permise que pour les seules dépenses publiques nationales... La Belgique n'est pour le moment pas éligible à cette clause qui ne peut par ailleurs être accordée qu'aux États membres, et donc, pas individuellement aux Communautés et aux Régions »* [19]. On peut par ailleurs ajouter que la Région est libre de libeller ses comptes de la manière dont elle le souhaite, mais c'est l'Institut des Comptes nationaux qui a pour prérogative de transmettre les soldes régionaux conformes aux normes SEC à Eurostat. En l'état, elle n'a pas de marge de manœuvre pour suivre le raisonnement de la Région. Le budget bruxellois pourrait donc atteindre un déficit de 9 % en 2020. Une phrase du ministre-président peut résumer la politique budgétaire actuelle : *« Et tant pis pour les règles européennes »* [20]. Le gouvernement a donc décidé d'opter pour le rapport de force. Il faut noter que cette stratégie semble s'appliquer à toutes les Régions en Belgique. Il faut donc espérer que le dialogue entre la Commission et l'État fédéral aboutisse... ➡

Les normes SEC semblent dessiner un nouveau rapport au partenariat public-privé où la « coopération » serait contrainte.

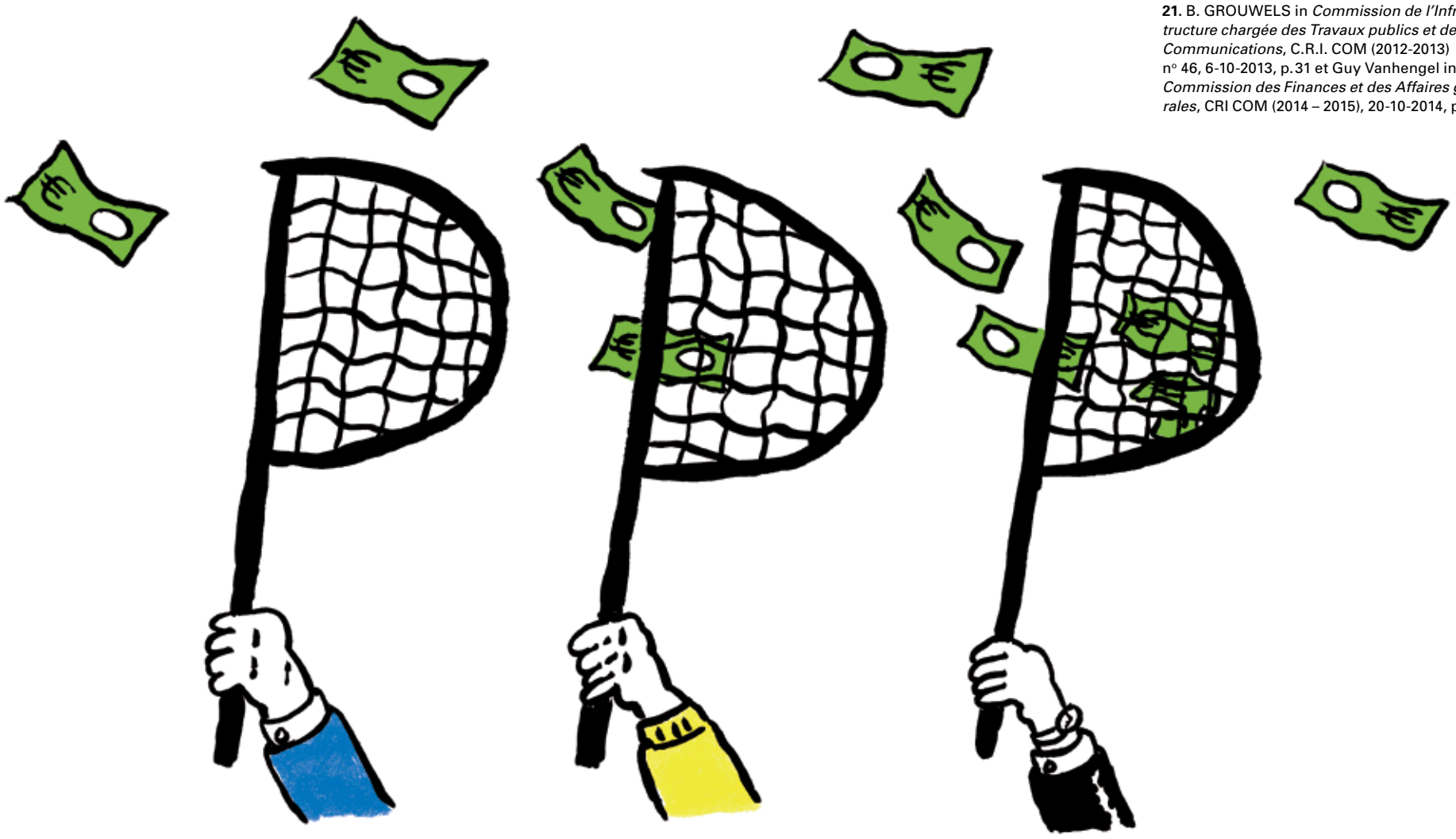
EUROPE, SERVICE PUBLIC ET FINANCEMENT

Deux volontés politiques fortes s'affrontent donc ici. Du côté européen, il s'agit de construire un ensemble supranational où des règles permettent une convergence progressive entre les différents États membres. Pour le gouvernement bruxellois, il faut garantir le caractère public d'une régie de transport. De la confrontation entre ces intérêts naît une lutte pour parvenir à des objectifs diamétralement opposés. Durant quinze années, la Région a essayé de faire rentrer son modèle de transport public dans le cadre juridique européen. Elle a tenté des montages juridiques alambiqués. Elle a initié une augmentation généralisée des tarifs. Aujourd'hui, elle invoque une clause spécieuse d'un traité européen pour s'en affranchir.

S'il ne nous appartient pas de prédire les résultats de la procédure en cours, on peut néanmoins se demander comment il aurait été possible pour la Région de financer ces investissements conformément aux normes SEC. La solution la plus évidente aurait été de recourir à des partenariats public-privé. Elle a été évoquée à plusieurs reprises par des ministres au parlement [21] et aurait eu pour avantage que le secteur privé engage l'intégralité du capital nécessaire à l'investissement. La Région n'aurait alors eu plus qu'à rembourser annuellement la somme due et les rentes générées. Ainsi, les déficits auraient été conformes aux prescriptions réglementaires. On peut néanmoins se demander si le caractère public de la STIB serait préservé dans cette configuration. Certes, elle serait juridiquement toujours aux mains de la Région, mais ce type de contrat implique une perte d'influence sur l'intercommunale. De plus, les PPP ont lieu sur plusieurs législatures, comment le parlement peut-il alors exercer sa mission de contrôle sur les dépenses publiques ? Les normes SEC semblent dessiner un nouveau rapport au partenariat public-privé où la « *coopération* » serait contrainte.

Pour revenir au service public, le définir par sa fonction sociale semble être une approche convaincante ; en effet, la STIB a vocation à garantir un droit au transport pour tous. Mais l'inscrire dans l'ordonnance régissant les transports publics ne suffit pas à le garantir. Il est nécessaire de mieux expliquer ce a quoi le citoyen à droit et à quel service il peut prétendre. En l'absence de précision, l'intercommunale a pu mener une augmentation généralisée de ses tarifs qui va pourtant à l'encontre de ce droit à la mobilité des citoyens. Enfin, peut-être que le principal est de définir la STIB comme un bien commun. Si les normes budgétaires européennes créent effectivement un carcan financier, on peut néanmoins déplorer l'entêtement de la Région à créer une ligne de métro somptuaire. Il faut espérer que les déficits futurs n'entraîneront pas une réorganisation générale du service. ▼

1. G.PAGANO, J. VANDERNOOT, A. BUCHET, C. VAN HOVE, « Les investissements publics à l'épreuve des normes européennes : le cas du tram de Liège, de Citeo et de l'Oosterwel », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°2328, 2017, p. 15
2. Système européen des comptes nationaux et régionaux
3. Fonds Monétaire International
4. J.-L. THYS in C. GOETHALS, *Vingt-cinq ans de politique de transport en commun à Bruxelles*, non édité.
5. L'emprunt est toutefois limité par ordonnance sur le budget
6. Cour des comptes, *Document d'informations relatif à la méthodologie SEC*, rapport adopté le 18 mai 2005 par l'assemblée générale de la Cour des comptes.
7. *Ibidem.*
8. *Projet d'ordonnance portant des dispositions diverses en matière de service public de transport en commun urbain dans la Région de Bruxelles-Capitale*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, session ordinaire 2006-2007, 21 mars 2007, A-348-02, p. 48.
9. La Région elle-même aurait été le deuxième client pour l'entretien des tunnels notamment.
10. Actuellement : finance.brussels
11. Eurostat, *Sector classification of Citeo (ex : STIB invest) in the context of a PPP operation*. Lettre adressée à la Cour des comptes par Eurostat, 28 mars 2008, disponible en ligne.
12. Sur un minimum de 18 ans indexé de 2 % chaque année, in C. GOETALS, *op. cit.*
13. *Compte rendu intégral des interpellations et des questions orales*, Commission de l'Infrastructure chargée des Travaux publics et des Communications, réunion du mercredi 6/2/2013.
14. CRISP, *op. cit.*, p.12.
15. Ces donnés ont été récoltées à partir du site: https://archive.org
16. Commission de l'Infrastructure chargée des Travaux publics et des Communications, *Compte rendu intégral des interpellations et des questions orales*, 6 février 2013, p.32
17. S. D'HAENENS, *Qui va payer ?*, ieb.be, 2017 et *Rapport d'activite de la STIB*, 2015, p.41.
18. C. GOETHALS, *Les enjeux du financement.*
19. *Projet d'ordonnance contenant l'ajustement du Budget des Voies et Moyens de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2020*, doc n°A-263-1 – 2020/2020, Parlement Bruxellois, 23 novembre 2020.
20. C. BK, *Le gouvernement bruxellois s'endette pour investir dans la mobilité*, BX1, 12/11/19.
21. B. GROUWELS in *Commission de l'Infrastructure chargée des Travaux publics et des Communications*, C.R.I. COM (2012-2013) n° 46, 6-10-2013, p.31 et Guy Vanhengel in *Commission des Finances et des Affaires générales*, CRI COM (2014 – 2015), 20-10-2014, p.20.



QUI EST DE WERKVENNOOTSCHAP ?

Alors qu'en Flandre les différentes options de « réaménagement » du ring nord sont à l'enquête publique [1], il n'est pas inutile de se pencher sur la société qui pilote ce projet essentiellement autoroutier : *De Werkvennootschap*. Créée en 2006, initialement sous l'appellation *Via-Invest Vlaanderen*, cette société anonyme de droit public s'est vue confier un nombre impressionnant de missions. Parmi celles-ci, le financement des infrastructures de transport par le biais de PPP (« partenariats » public-privé).

Damien Delaunois, Inter-Environnement Bruxelles

Selon les termes du décret qui encadre son fonctionnement, *De Werkvennootchap* (DWV) est chargée de *« réaliser et faciliter pour la Région flamande et les personnes de droit public »* des infrastructures de mobilité d'« intérêt stratégique ». Pour ce faire, elle peut piloter la *« création, le financement, la construction et, le cas échéant, le maintien ou la gestion de l'infrastructure »* et *« organiser la concertation, participation et communication avec les citoyens et la société civile »*. En outre, DWV peut créer avec des tiers des sociétés *« et d'autres entités, dotées de la personnalité juridique ou non »* et peut se voir confier un droit de préemption immobilière. C'est tout ? Non : son personnel peut se voir attribuer la qualité d'officier de police judiciaire [2]. Selon le ministre des travaux publics en poste à l'époque, une telle délégation permettrait de réaliser *« les travaux d'infrastructure plus rapidement »* en ce qu'elle confère à DWV *« plus de flexibilité, en comparaison avec le carcan étroit de l'administration »* [3].

Le carcan formé par les modalités de contrôle s'appliquant à DWV, lui, est décidément bien large – au point que la Cour des comptes ait soulevé des enjeux de transparence. Et pour cause : DWV n'est pas soumise au contrôle de l'instance qui surveille l'administration et les agences publiques (*Audit Vlaanderen*) ni à celui du Parlement flamand [4]. Pas de contrôle, donc ? Pas exactement : un contrôle limité [5] est assuré, au sein du CA de DWV, par deux commissaires… nommés par le gouvernement flamand.

DÉLÉGUER… LA DÉLÉGATION

C'est donc une délégation d'ampleur, échappant largement à la surveillance administrative et parlementaire, qui a été consentie à *De Werkvennootschap*. Qui, à son tour, sous-traite au secteur privé nombre de missions financières et opérationnelles par le biais de « partenariats » public-privé (PPP).

Dans le droit, les PPP ne font pas l'objet d'une définition explicite et les institutions (nationales et supranationales) n'en avancent pas forcément la même description. On peut néanmoins dire qu'un PPP renvoie à une association de long-terme (au moins 20 ans) entre les pouvoirs publics et le secteur privé, où les premiers délèguent au second la conception, la construction, le financement, l'entretien et parfois l'exploitation [6] de biens/services publics [7]. Conçus comme un moyen de réduire les dépenses publiques et d'approfondir l'implication du secteur privé dans les ouvrages et services publics, les PPP naissent au Royaume-Uni dans les années 1980 [8].

> C'est donc une délégation d'ampleur, échappant largement à la surveillance administrative et parlementaire, qui a été consentie à *De Werkvennootschap*.

Dans ce dispositif, le contractant public se borne essentiellement à fixer les objectifs, notamment en termes de qualité des services sous-traités et à définir, le cas échéant, une politique des prix [9]. Schématiquement, le « partenaire » privé peut être rémunéré de deux manières : soit par la perception, tout au long du contrat, d'« indemnités de disponibilité » versées annuellement par les pouvoirs publics ; soit par la perception ou la rétrocession des recettes commerciales (ex. un péage autoroutier ou, chez nous, le surcoût « Diabolo » à charge des usagers de la SNCB qui rejoignent Bruxelles-National).

Sous certaines conditions, les fonds publics injectés dans le cadre d'un PPP peuvent être « sortis » des comptes nationaux : c'est ce qu'on appelle la « déconsolidation ». Au sujet du bouclage du périphérique anversois, la Cour des comptes indique que ce sont près de 3,7 milliards d'euros qui sont déconsolidés [10], une stratégie comptable que devrait également poursuivre *De Werkvenootschap* quant à l'« optimalisation » du ring nord.

On comprend qu'aux yeux des entités publiques les PPP puissent apparaître comme une option valable : ils permettent de s'endetter sans affecter le solde des comptes publics. Mais ce au risque de grever durablement les capacités budgétaires des pouvoirs publics, qui s'engagent à verser de l'argent public à leurs « partenaires » pendant au moins 20 ans. En Flandre, rien que sur la période 2014-2019, ce sont au minimum 2,4 milliards d'euros qui ont été versés au titre d'« indemnités de disponibilité » [11].

DÉLÉGATION ET FRAGMENTATION ADMINISTRATIVE

En Belgique, la Région flamande est pionnière en matière de PPP : le terme *publieke-private samenwerking* figure dans des documents ministériels de 1999 ; en 2003 un décret propose d'y recourir de manière systématique ; entre 1999 et 2008, plusieurs « partenariats » sont conclus dans les domaines du sport et du transport. À l'époque, c'est essentiellement la société d'investissement régionale (*Participatiemaatschapij Vlaanderen*), l'un des parents de *De Werkvennootschap*, qui coordonnait les PPP [12] ; aujourd'hui, on dénombre plusieurs « sociétés de projet » chargées de coordonner des projets de mobilité [13].

Sous certaines conditions, les fonds publics injectés dans le cadre d'un PPP peuvent être « sortis » des comptes. nationaux.

Ces formes de délégation sont à replacer dans le cadre de l'« agencification » dont a fait l'objet l'administration flamande, à savoir la « création intensive d'organismes autonomes auxquels sont confiées des fonctions d'exécution et de gestion des politiques »[14]. En 2006, dans le cadre d'une réforme d'ampleur élaborée six ans plus tôt (*Beter Bestuurlijk Beleid*), 60 agences disposant d'une autonomie par rapport à l'administration furent ainsi créées. Comme l'indiquait le service d'études du gouvernement flamand[15], cette réforme est directement inspirée du *New Public Management*, une doctrine qui vise à introduire dans le secteur public des principes inspirés du privé au nom de l'efficience et de l'efficacité.

À la faveur de cette fragmentation, les politiques de mobilité engagent une multiplicité d'instances : l'administration qui délivre les permis, des agences para-publiques (en l'occurrence *Agentschap Wegen en verkeer*, gestionnaire de sections du réseau routier) et des « sociétés de projet » (ici *De Werkvennootschap*). Sans oublier les consortium privés à qui sont sous-traités le financement, la construction voire la gestion des infrastructures.

Cet éclatement des intervenants, qui rend l'action publique difficilement lisible[16], implique une coordination accrue des politiques. Et ce au rebours des objectifs d'efficience et d'efficacité qui ont animé la réforme de l'administration et qui de manière générale justifient de recourir au secteur privé et à ses méthodes. Ceci dit, peut-être que le renforcement progressif du rôle de *De Werkvennootschap* (qui ces cinq dernières années s'est vue confier des prérogatives de droit public et le rôle d'interface avec la « société civile ») répond précisément à cette fragmentation administrative qui induit une exigence accrue de coordination.

UNE « GOUVERNEMENTALISATION » DE L'ACTION PUBLIQUE ?

De Werkvennootschap témoigne de la « créativité » juridique et financière dont ont fait preuve les autorités flamandes, et ce afin de contourner les contraintes pesant sur leur capacité d'investissement. Mais au prix d'un manque de transparence qui s'exprime, entre autres, dans la difficulté à cerner les conséquences budgétaires de long terme des PPP.

Contrairement à ce que suggèrent les discours qui pointent (et souvent regrettent) un « retrait de l'État », la mise sur pied d'instances dotées d'une grande autonomie semble plutôt témoigner d'un contrôle accru des gouvernements sur les politiques publiques[17]. Bruxelles n'a pas été épargnée par cette « gouvernementalisation », comme en témoigne la création récente d'organismes d'intérêt public sous contrôle ministériel (Urban, Perspective).

Quoi qu'il en soit, la Région bruxelloise aura prochainement à composer avec l'« optimalisation » d'une section du ring. Tout semble réuni pour faire avancer ce projet dont on parle depuis les années 2000 : *De Werkvennootschap* dispose d'une palette de prérogatives qui facilite la coordination des travaux et d'une solide expérience en matière de financement ; depuis 2018 il existe un super-permis (*omgevingsvergunning*) qui rassemble pas moins de cinq autorisations administratives (dont les permis de construire, de lotir et d'environnement) ; depuis mars 2020, un décret permet au gouvernement flamand d'accélérer le traitement des permis « nécessaires » et de suspendre les enquêtes publiques[18] ; le secteur de la construction, évidemment intéressé au sort des autoroutes, devrait se voir *« attribuer la part du lion des plans de relance »* actuellement en discussion[19] ; enfin, parce que le « réaménagement » du ring répond également au souhait de fluidifier le fret (en scindant le trafic local du trafic de transit), il permet de soutenir des secteurs durement touchés par la crise sanitaire comme le transport routier ou la logistique[20].

Si les précédents gouvernements bruxellois n'ont pas été très bavards sur ce qui est désormais présenté comme un réaménagement, celui en poste pourra difficilement esquiver la question tant le projet se situe dans un moment charnière : à en croire la communication de *De Werkvennootschap*, c'est début 2022 qu'on connaîtra l'option d'aménagement retenue. ▼

Tout semble réuni pour faire avancer ce projet dont on parle depuis les années 2000.

PPP ET TRANSPARENCE

Il est difficile d'avoir une idée précise des coûts qu'impliquent les PPP pour la collectivité. D'une part, la lecture des documents officiels – à supposer que ces documents soient rendus publics[1] – exige des compétences pointues en comptabilité publique. D'autre part, du fait entre autres que les PPP s'étalent sur plusieurs législatures, ces documents sont parfois incomplets, empêchant de saisir les montants cumulés qui vont de la poche du contribuable à celles des « partenaires » privés. Et ce d'autant plus que de multiples instances (administration, agences, sociétés d'investissement) sont concernées. C'est en substance ce que remarque la Cour des comptes au sujet du Programme d'investissement intégré (*Geïntegreerd investeringsprogramma – GIP*) du département Mobilité et Travaux publics : *« la Cour constate* à nouveau *que les investissements prévus* pour les années budgétaires en cours *sont rarement expliqués* […] *Le GIP pourrait être plus clair quant aux crédits d'investissement significatifs des différentes entités du département* […] *Le document de travail relatif au GIP 2021 n'a pas été joint aux documents budgétaires* [reçus par la Cour] »[2].

Il existe cependant plusieurs études qui mettent en cause l'argument selon lequel les PPP seraient moins coûteux que des procédures d'adjudication « classique ». La Banque européenne d'investissement, dans un rapport publié il y a moins de trois ans[3], fait état de 60 rapports officiels (nationaux) dont elle souligne les passages suivants : *« bien que de nombreux PPP […] aient été mis en œuvre ces vingt dernières années, peu d'évaluations* ex-post *ont été publiées ou rendues publiques »* ; *« les instances qui ont élaboré ces rapports se sont souvent plaintes qu'il y avait un manque de données leur permettant de tirer des conclusions fiables quant à la réussite du PPP »* et que *« les données n'étaient pas partagées afin de 'protéger' les intérêts commerciaux du partenaire privé* […] *Ce qui souvent mène ces instances à dire des PPP qu'ils 'manquent de transparence' »*[4].

Dans son audit de 12 PPP co-financés par l'UE, et ce dans des pays qui concentraient 70 % du coût total des PPP européens (soit 30 milliards d'euros), la Cour des comptes européenne ne tergiverse pas tant elle y voit *« de multiples insuffisances et des avantages limités »*. Aperçu du catalogue des horreur : *« la majorité des PPP audités ont* […] *pâti d'un manque considérable d'efficience, qui s'est traduit par des retards de construction et par une forte augmentation des coûts »* ; *« des fonds publics supplémentaires d'un montant de près de 1,5 milliard d'euros ont été nécessaires à l'achèvement de cinq autoroutes »* ; *« les analyses préalables étaient fondées sur des scénarios trop optimistes » ; « le choix du PPP n'était fondé sur aucune analyse comparative des autres options »* et, *last but not least* : *« les taux de rémunération élevés (jusqu'à 14 %) du capital-risque du partenaire privé ne reflétaient pas toujours les risques supportés par celui-ci »*.

Les zélateurs des PPP pointeront que ces rapports sont parcellaires et n'épuisent pas la question. C'est vrai. Mais les constats dressés par la BEI et la CCE, ainsi que les observations de notre Cour des comptes, ne devraient-ils pas enjoindre les pouvoirs publics à la plus grande prudence ? Et également contribuer à renverser la charge de la preuve : les PPP sont moins coûteux qu'une maîtrise d'ouvrage publique ? Très bien, mais alors prouvez-le. ▼

1. Pour le PPP relatif à la prison de Haren, le contrat qu'à conclu la Régie des bâtiments est quasiment secret, en vertu d'une confidentialité commerciale qui aurait été réclamée par le consortium privé – « secret des affaires » quand tu nous tiens. Voir le documentaire du collectif Tout va bien « Prison de Haren : multinationales et scandale d'État », récompensé d'un des « Prix de la presse » en 2020.
2. Rekenhof, « Onderzoek van de tweede aanpassing van de Vlaamse begroting voor 2020 en de Vlaamse begroting voor 2021 », pp.16-17 (nous traduisons et soulignons).
3. EIB-EPEC, « Ex-post assessment of PPPs and how to better demonstrate outcomes », novembre 2018.
4. On notera le recul dont se prévaut la BEI par l'utilisation stratégique des guillemets. Il faut bien se rappeler que la BEI, l'un des relais institutionnels de la politique néolibérale de l'Union européenne, co-finance des PPP. Dont celui relatif à l'épuration des eaux à Bruxelles (Aquiris, géré par Veolia).

1. Enquête publique de deux mois qui termine le 23 juillet. Les guillemets enserrent les mots « réaménagement », et plus loin, « optimalisation », car il s'agit pour nous d'éléments de langage. En effet, le décret du gouvernement actant la décision d'intervenir sur le ring nord parle bien d'un « élargissement ». Lire sur notre site : *Élargissement du ring : le béton est-il soluble dans la concertation ?*.
2. Probablement pour pouvoir exercer directement les prérogatives de droit public conférées à DWV (expropriations, modification ou installation d'« impétrants »)
3. « Oppositie en Rekenhof kritisch voor nieuwe vennootschap voor wegenwerken », *De Morgen* [en ligne], 11/3/17.
4. La majorité a en effet repoussé un amendement (venant de l'opposition) qui prévoyait un rapportage annuel devant le Parlement. Voir note précédente.
5. Limité parce qu'il ne s'applique qu'à la dimension légale (wettelijk toezicht) des décisions prises par *DWV*, et donc pas à celles relatives à la gestion ou aux investissements.
6. Le contrat DBFM(O), qui souvent formalise le « partenariat », est d'ailleurs nommé d'après ces cinq tâches : design, build, finance, maintain et operate.
7. Autoroute, tunnel, prison, école, hôpital, piscine, palais de justice, ligne de tram…
8. Ce qui ne veut pas dire que la coopération entre l'État et le secteur privé a commencé dans les années 1980 – loin s'en faut. Pensons aux concessions dans le domaine du chemin de fer ou les concessions minières dans les colonies pratiquées par nos jeunes États.
9. Cf. *Livre vert sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions*, COM(2004) 327, p.3.
10. *Onderzoek van de tweede aanpassing van de Vlaamse begroting voor 2020 en de Vlaamse begroting voor 2021*, Rekenhof, novembre 2020, p.37.
11. Vlaams Parlement, Schriftelijke vraag n°566, 5/6/18.
12. M. VAN DEN HURK, S. VAN GARSSE & K. VERHOEST, « Ten years of PPP in Belgium: an overview », *Federale Overheidsdienst Financiën – België Documentatieblad*, n°1, 01/2013.
13. Par ex. Lantis (anciennement BAM) pour les projets de mobilité à Anvers ou De Vlaamse Waterweg, toutes deux des sociétés anonymes.
14. B. VAN HAEPEREN, « Que sont les principes du New Public Management devenus ? Le cas de l'administration régionale wallone », *Reflets et perspectives*, 2012/2, pp.84-86
15. D. VERLET, « Good governance, corporate governance, government governance : what's in a name ? Een theoretische situering van Beter Bestuurlijk Beleid », *SVR-Rapport*, 2008/4.
16. P. ex., la Cour des comptes a ainsi pointé que certains crédits d'investissement relatifs à la mobilité étaient éclatés entre plusieurs instances actives dans la mobilité flamande (voir encadré p.16, note 2). Dans quelle mesure peut-on se faire une idée précise des montants cumulés alloués à la mobilité et, a fortiori, aux « partenaires » privés ?
17. Pour Colin Talbot (politologue), l'agencification de la fonction publique au Royaume-Uni a entraîné un renforcement du contrôle ministériel. Plus d'agences ne signifie donc pas forcément « moins d'État ». Fait notable bien qu'anecdotique, un employé de *De Werkvennootschap* a présenté celle-ci comme « une organisation du gouvernement flamand » lors d'une séance d'information destinée au public francophone.
18. https://www.vlaanderen.be/omgevingsvergunning
19. PH. COULÉE, « La construction, lion sans dents du plan de relance belge ? », *L'Écho* [en ligne], 13/4/21.
20. À l'horizon 2030, le port d'Anvers sera agrandi de manière à pouvoir traiter 7 millions de containers supplémentaires (cf. www.cpeca.be). Sans compter qu'il a récemment été fusionné avec celui de Zeebruges, avec l'ambition d'en faire « le premier port mondial qui réconcilie l'économie, l'homme et l'environnement ». En outre, la Flandre est depuis décembre 2019 actionnaire (minoritaire) de l'aéroport national via sa société d'investissement (PMV). Et le transport routier entre Zaventem et Anvers transite par la section du ring vouée à être « optimalisée ».

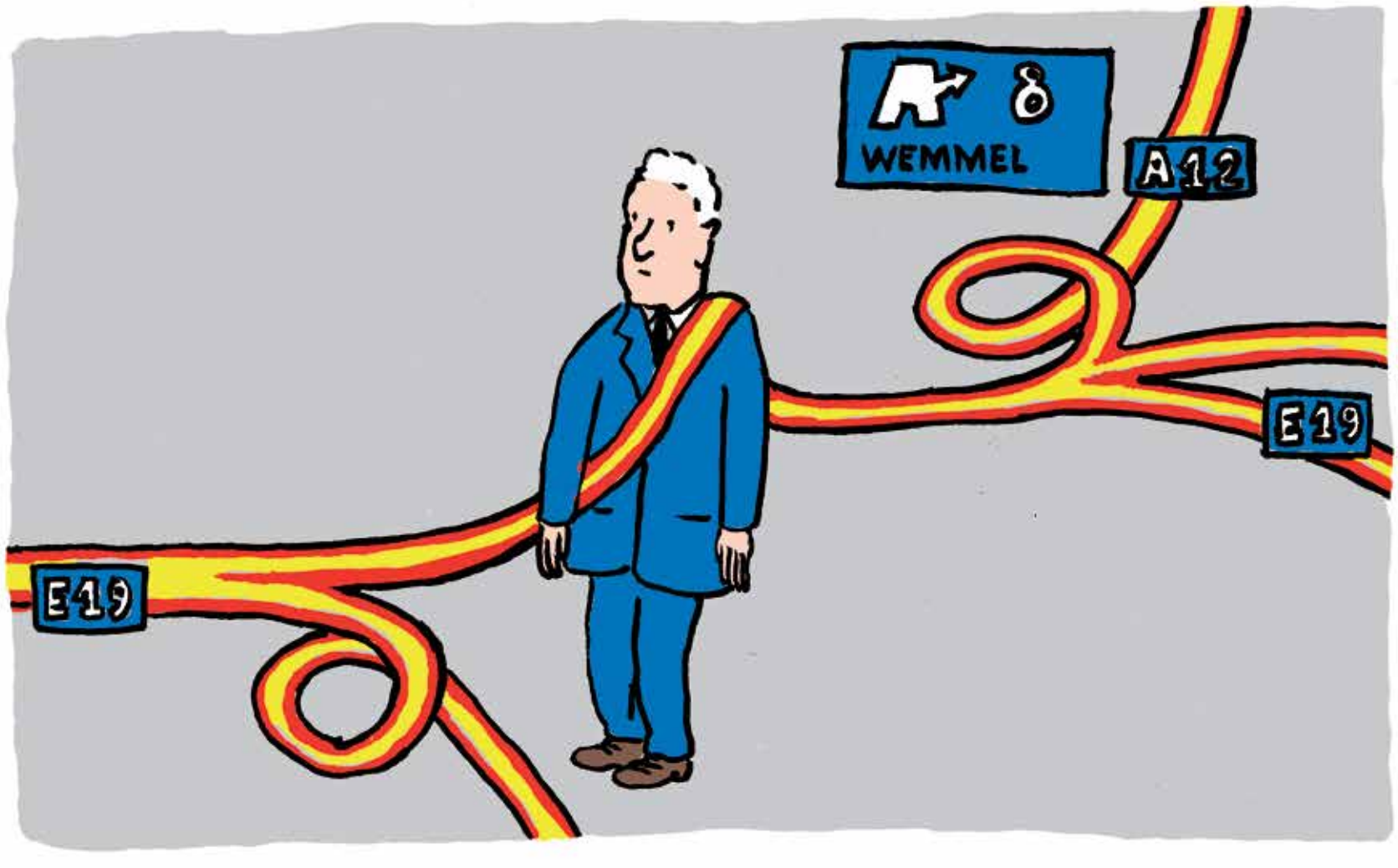
ET À BRUXELLES ?

Bruxelles dispose elle aussi d'une société de droit public en mesure de financer la mobilité, du moins le volet infrastructure des transports en commun (rails, ateliers, stations) : Citeo. Sa création en 2007 répondait au souhait du gouvernement de débudgétiser certaines dépenses, mais elle constitue depuis une coquille vide. Et pour cause : le montage n'a pas été validé par les instances européennes qui ont intégré les comptes de Citeo dans les finances régionales.

En théorie, cependant, rien n'exclut que Citeo se voit confier un rôle en matière de financement dans les années à venir : elle pourrait en effet être appelée à gérer les recettes issues de la tarification kilométrique (*Smart Move*) que le gouvernement entend mettre en œuvre en 2022. Ce qui reviendrait à poursuivre une stratégie mise en œuvre par la Région wallonne à travers sa société en charge des infrastructures, la Sofico. Celle-ci, en percevant la taxe kilométrique appliquée aux poids lourds, s'est vue reconnaître un rôle commercial et a été exclue de la catégorie (comptable) des administrations publiques – décision qui a permis à la Région wallonne de débudgétiser les investissements réalisés par la Sofico.

Bruxelles pourrait néanmoins faire le même choix que la Flandre et systématiser le recours aux PPP ou du moins aux capitaux issus du privé. Les termes de Good Move, le plan régional de mobilité autorisent une telle hypothèse : *« intégrer les possibilités de co-financement avec le secteur privé »*[1]. Ceci dit, l'histoire politique de la Région est jalonnée de décisions et de stratégies qui attestent de la volonté de maintenir la STIB dans le giron public, conformément à ce que prévoient les statuts de l'intercommunale (lire l'article sur la STIB pp.11-14). Rien n'exclut, dès lors, que la Région engage un rapport de forces (judiciaire) avec les instances en charge des classifications comptables et budgétaires. ▼

1. Fiche E.4 du plan d'action, p.145



L'ASBL EST-ELLE UNE ENTREPRISE COMME LES AUTRES ?

En vigueur depuis 2019, le *Code des sociétés et des associations* (CSA) est porteur de nombreuses menaces pour les asbl. En supprimant l'interdiction pour celles-ci de mener des activités lucratives (sans toutefois que leurs membres puissent en bénéficier), il inaugure une scission du non-marchand entre un secteur associatif non commercial et un secteur associatif commercial.

Damien Delaunois, Inter-Environnement Bruxelles

Alors que les asbl s'apprêtaient à fêter leur 100e anniversaire en 2021, l'entrée en vigueur du CSA aura malheureusement eu raison des préparatifs. Et pour cause : le texte élaboré par le précédent gouvernement fédéral, en intégrant les associations au texte qui régit les sociétés commerciales, rompt avec la logique inaugurée en 1921 par la loi sur les associations sans but lucratif.

La loi de 1921 constitua une étape importante dans la reconnaissance du fait associatif et de sa spécificité, les organisations concernées par la législation étant soumise à l'interdiction de mener des « opérations industrielles ou commerciales ». À la faveur, notamment, de l'affirmation du mouvement ouvrier, elle rendit effective une liberté d'association inscrite dans la Constitution (1931) qui s'était pourtant accommodée de la répression des organisations de travailleurs [1]. *« À partir de cette reconnaissance, les associations* [...] *furent progressivement intégrées au fonctionnement de l'État, particulièrement en Belgique où des missions publiques* [...] *ont été confiées à des associations sans but lucratif »* [2].

L'« ATTRACTIVITÉ », TOUJOURS ET ENCORE

Celles-ci sont depuis 2019 partie intégrante d'un Code qui les assimile aux entreprises et leur permet de mener des activités lucratives ; seule la *destination* du lucre les différencie des autres formes de sociétés. S'il a également été élaboré au nom d'un « nettoyage » administratif du secteur associatif, le CSA vise surtout à rendre le droit belge plus « attractif ». Koen Geens, l'ancien avocat d'affaires ayant piloté la réforme en tant que ministre de la Justice, l'a exprimé de la sorte : « Par le biais de la nouvelle législation sur les sociétés, j'entends stimuler l'entrepreneuriat et faire en sorte qu'un maximum d'entreprises 'naissent' en Belgique. C'est bon pour l'emploi et l'économie de notre pays. Demeurer un pays d'investissement attractif est une nécessité absolue. »

> « Demeurer un pays d'investissement attractif est une nécessité absolue ».

Concrètement, cette visée d'« attractivité » se traduit par la simplification (réduire le nombre de types d'entreprises, de 15 à 4), la flexibilité (faciliter le passage d'une catégorie de société à une autre) et la mobilité (modifier le siège social plus facilement). Saluant la réforme, le patronat y voit un « big bang » et, dans une brochure de familiarisation co-écrite notamment avec le SPF Finances, il jubile : *« désormais, tout le monde devient une entreprise ! »* [3].

CONCURRENCE ET HYBRIDATION DES FINANCEMENTS [4]

Devenir une entreprise, pour une association, c'est précisément l'une des menaces majeures du CSA. Devenir une entreprise, c'est devoir se soumettre au droit de la concurrence : qu'il s'agisse d'une école de devoirs, d'un parcours d'alphabétisation ou de la formation continue des travailleurs sociaux, les associations pourraient devoir rivaliser prochainement avec des entreprises commerciales. En d'autres termes, la réforme portée par le précédent gouvernement fédéral constitue une *libéralisation* du secteur associatif.

L'autre danger renvoie aux conséquences potentielles de la possibilité pour une asbl de mener des activités lucratives qui, on l'a dit, rompt avec l'esprit de la loi de 1921. Dans quelle mesure cette possibilité pourrait-elle justifier une baisse du subventionnement ? Celui sera-t-il conditionné, un jour, à l'existence de rentrées propres ? D'où la crainte, exprimée en ces termes par le Collectif 21, que *« la suppression de la frontière entre asbl et entreprise prépare le terrain à une injonction toujours plus forte sur les asbl à la rentabilité et à la performance 'parce qu'elles sont des entreprises comme les autres'. »* [5]. Et ce d'autant plus que le terrain a déjà été préparé par plusieurs décennies de « rigueur » budgétaire – dont les défenseurs pourraient réclamer le renforcement à la faveur de la crise post-covid.

COMPLEXITÉ ET INFLATION ADMINISTRATIVE

Alors qu'avant 2019 les dispositions applicables aux asbl étaient coulées dans une loi spécifique, elles sont désormais enchâssées dans un texte de 900 pages qui induit de nouvelles exigences administratives. Ainsi en va-t-il de l'élaboration d'un registre reprenant tous les « bénéficiaires effectifs » d'une association [6] et de la mise à jour du traitement des données qu'exige le RGPD [7], toutes deux émanant de législations européennes. Ce sont également des exigences renforcées en matière de comptabilité que prévoit le CSA, notamment par rapport à la tenue des comptes et leur contrôle.

Or, des pans entiers du secteur associatif sont composés de petites organisations qui, souvent, ne disposent pas d'un personnel spécifiquement affecté aux tâches administratives. Ne sont-elles pas susceptibles de délaisser leurs missions premières afin de répondre à cette nouvelle salve d'exigences ? Ce que le CSA met en jeu, c'est ainsi la proximité même de certaines asbl avec leurs « terrains » respectifs et, en dernière instance, le sens que les travailleurs associatifs confèrent à leur profession.

LE CSA: UN ÉCLAIR DANS UN CIEL SEREIN ?

Aussi gros de dangers soit-il pour les asbl, le CSA s'inscrit néanmoins dans une tendance qui n'est pas neuve. Dans le sillage de l'*« offensive néolibérale »* qui se déploie à la faveur de l'érosion du du compromis fordiste [8], *« une bonne part des associations se sont retrouvées dans un rôle de sous-traitance, mises en concurrence pour répondre à des appels à projet, soumises à des exigences et des contrôles managériaux »* [9]. Autant d'évolutions cristallisées dans un Code qui, en supprimant la frontière entre associations et entreprises, érodera vraisemblablement la faculté des premières à relayer *« la parole de ceux qui sont exclus »* et à proposer *« des réponses et des manières de faire »* [10].

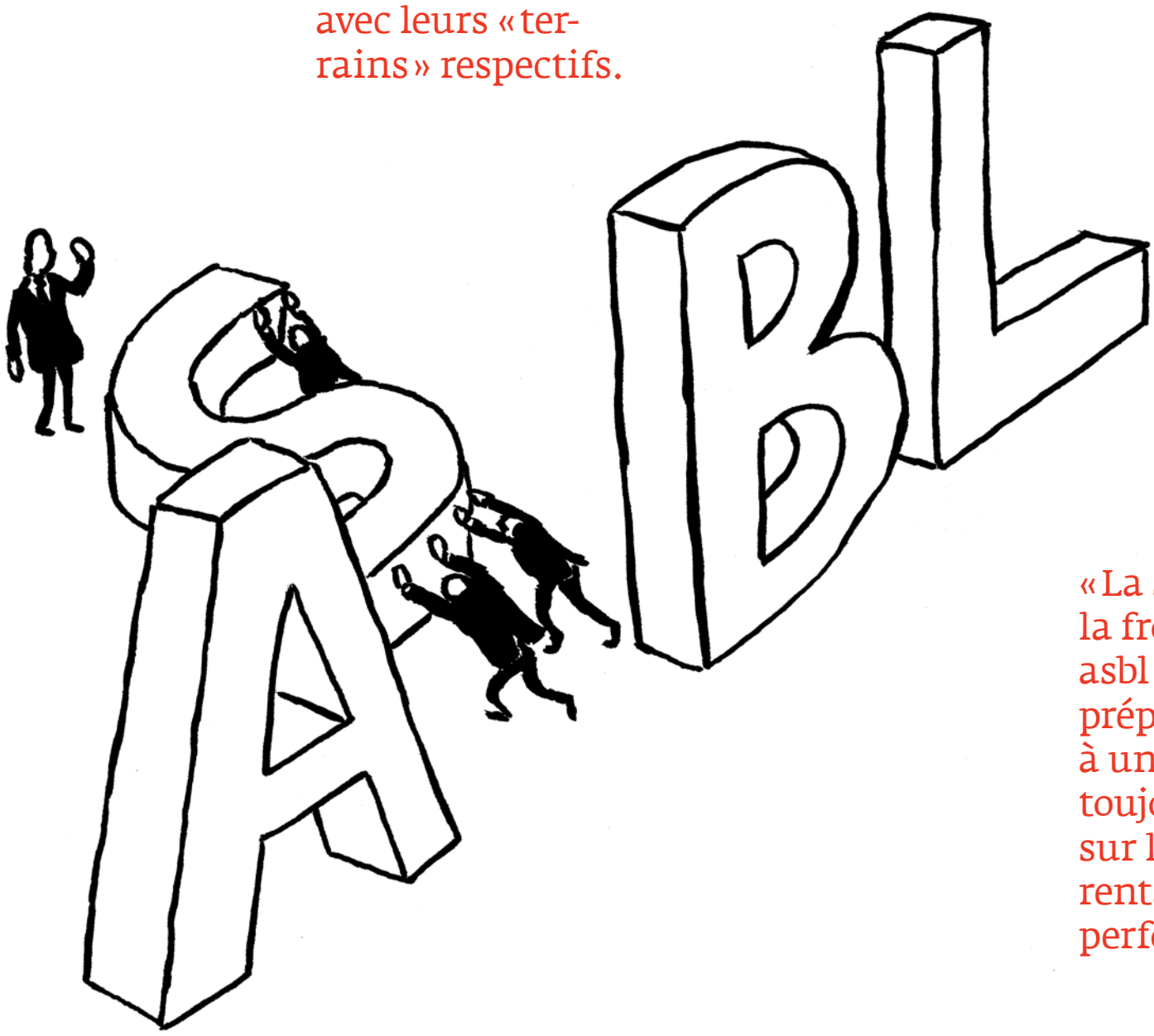
Des « réponses », le secteur non-marchand en apporte depuis le début de la crise sanitaire. Aide alimentaire, appui médical, soutien aux publics abandonnés à la numérisation des procédures : en palliant à nouveau aux défaillances de l'État, les asbl n'ont-elles pas fait la énième démonstration de leur « attractivité » ? ▼

POUR ALLER PLUS LOIN

Le Collectif21, dont fait partie IEB, *« regroupe des associations et des fédérations d'associations (sans prétention à l'exhaustivité ni à la représentativité) soucieuses de réfléchir, sensibiliser et mobiliser autour de la spécificité, de la légitimité et de la nécessité du fait associatif à la veille du centenaire de la loi sur les asbl (27 juin 1921) et au lendemain de leur enterrement dans le Code des Sociétés et des Associations (23 mars 2019). ».*
www.collectif21.be

1. Les syndicats furent légalisés en 1884 et le droit de grève fut décriminalisé en 1921, la même années que l'entrée en vigueur de la loi sur les asbl.
2. M. BIETLOT, *Société versus dissociété (1/3). Les grandes formations communes de l'histoire*, analyse n°9/2020, smart.be.
3. L'Institut professionnel des experts-comptables et fiscalistes estime quant à lui que certaines dispositions du CSA font de la Belgique un « nouveau Delaware », un État prisé des multinationales pour sa fiscalité quasiment nulle. Aussi excessive soit-elle, la comparaison souligne cependant la congruence entre les motivations du gouvernement fédéral et les « attentes » du secteur privé.
4. Les deux prochaines sections s'inspirent largement d'une formation organisée par la FéBUL (Fédération Bruxelloise Unie pour le Logement) et dispensée par Mathieu Bietlot (l'un des fondateurs du Collectif 21), le 29 avril dernier.
5. M. LEGRAND, « Collectif 21 : quel devenir associatif ? », *Alter Échos*, n°489, décembre 2020.
6. Le registre UBO (Ultimate Beneficial Owners), visant à lutter contre le blanchiment.
7. Règlement général sur la protection des données.
8. Le compromis fordiste renvoie aux arrangements institutionnels qui ont prévalu de la fin de la deuxième guerre mondiale au début des années 1980. Ces arrangements se fondaient sur un compromis entre le capital et le travail, où le premier consent à rétrocéder une partie de la valeur ajoutée (hausses de salaires, services publics) en échange de la reconnaissance, par le second, de sa souveraineté sur la production. Ce compromis a volé en éclats à la faveur de crise économique des années 1970, ouvrant la voie à l'affirmation progressive des doctrines dites néolibérales qui s'étaient cristallisées à partir des années 1930. Sur l'histoire intellectuelle de ces doctrines, lire G. CHAMAYOU, *La société ingouvernable. Une généalogie du libéralisme autoritaire*, La fabrique, 2018.
9. M. BIETLOT, *Société versus dissociété (1/3). Les grandes formations communes de l'histoire, op. cit.*
10. Manon Legrand, « Collectif 21 : quel devenir associatif ? », *op. cit.*

Ce que le CSA met en jeu, c'est ainsi la proximité même de certaines asbl avec leurs « terrains » respectifs.



« La suppression de la frontière entre asbl et entreprise prépare le terrain à une injonction toujours plus forte sur les asbl à la rentabilité et à la performance ».

Good living is not good housing !

Au creux de la pandémie, en juin 2020, le Gouvernement bruxellois désignait un groupe de sept experts académiques belges et internationaux[1] pour se pencher sur la problématique du logement post-crise sanitaire. Les défaillances majeures de la politique bruxelloise pour créer du logement décent accessible précède cette crise mais cette dernière a, de fait, amplifié la visibilité d'une situation de plus de plus intolérable.

Quelques mois plus tard, le Comité d'experts déposait son rapport sur la table du Gouvernement avec un ensemble de recommandations, dont certaines non dénuées d'intérêt tel le fait de sortir de la culture de la dérogation, jugée assez généralisée à Bruxelles : *« Alors que le foncier se fait de plus en plus rare et cher en Région bruxelloise, les acteurs privés anticipent la réalisation d'une part augmentée de logements* [...]. *Cette situation de surenchère conduit à un urbanisme basé sur la dérogation au règlement régional d'urbanisme (RRU) en matière de gabarits et d'implantations. »*[2] Le comité invitait également à la mise sur pied d'un plan régional habitat qui déclinerait une vision intégrée de la politique de l'habitat.

> En quoi la levée des obstacles à une densification « intelligente » mettra-t-elle un terme à la flambée du foncier bruxellois à laquelle nous assistons ?

Début 2021, Pascal Smet annonçait la mise sur pied d'un nouveau comité composé d'experts académiques et de la société civile, pour plancher sur la révision du RRU[3]. Nom de code « Good living », le label « good » faisant partie désormais de la culture de communication du gouvernement bruxellois (good food, good move, good soil...[4]). Dans les priorités mises au menu du comité, on citera l'attention aux nouvelles formes de logement, telles que le cohousing, un habitat partagé dont les effets pervers, en l'absence d'un marché régulé, commencent à se faire sentir à l'instar de ce qu'a pu produire le Airbnb[5]. L'autre priorité annoncée est *« la révision des règles conservatrices sur les volumes des bâtiments qui constituent un obstacle au renouvellement du tissu urbain, en empêchant par exemple une densification intelligente combinant un bâtiment compact et vivable avec un renforcement de l'espace ouvert et vert. »* Est-ce cela la réponse au constat, pointé plus haut, de la surenchère conduisant à un urbanisme basé sur la dérogation au RRU ? En quoi la levée des obstacles à une densification « intelligente » mettra-t-elle un terme à la flambée du foncier bruxellois à laquelle nous assistons ? En quoi le logement inaccessible, par la magie de la densification, se muera en logement abordable ?

Ce n'est pas la composition du fameux comité qui est de nature à nous rassurer : cinq architectes, le BMa, deux urbanistes, un ingénieur et le directeur de l'Union Professionnelle du Secteur Immobilier (UPSI). On cherchera vainement à y trouver un·e sociologue, un·e environnementaliste ou géographe, des acteurs de terrain du logement, des quartiers... Interpellé par Agora sur cette composition bancale, Pascal Smet rétorque : *« Ce sont des gens avec une large vision sociale des villes et de Bruxelles en particulier. »*[6] Croyons-le sur parole : *« une ville qui ne grandit pas est une ville morte »*[7] peu importe que les moins nantis y logent dans la rue. ▼

Inter-Environnement Bruxelles

1. Présidé par Benoît Moritz, le panel comprenait 5 architectes, une urbaniste et une sociologue.
2. https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/bruxelles/pour-les-densites-baties-a-bruxelles-il-faut-sortir-de-la-culture-de-la-derogation/10285526.html
3. Une nouvelle mouture du RRU avait été soumise à l'enquête publique en 2019 sous l'ancienne législature et était restée en rade. Lire l'avis d'IEB sur la première mouture : https://www.ieb.be/IMG/pdf/observations-ieb_projet-rru_13avr19.pdf.
4. À ce sujet lire notre article sur l'Happycratie « Oser être critique » dans le *Bruxelles en Mouvements* d'avril-mai 2020 : https://www.ieb.be/Oser-etre-critique.
5. Lire sur le sujet notre article « Le coliving à la conquête de Bruxelles ? » in *Bruxelles en Mouvements,* avril-mai 2021, p. 4.
6. Interpellation de Pascal Smet au Parlement bruxellois, Séance plénière du vendredi 02/04/2021, p. 20.
7. Interview de Pascal Smet, « De roetstad ligt eindelijk achter ons- », *BRUZZ*, 8 avril 2021.

Bruxelles en mouvements est un bimestriel édité par IEB, fédération des comités de quartier et groupes d'habitants. Ce journal est distribué dans une série de lieux bruxellois, mais vous pouvez également vous abonner pour le recevoir à domicile et par la même occasion soutenir notre démarche.

Consultez notre site pour voir la publication en ligne ainsi que la liste des lieux de dépôt : www.ieb.be
Abonnement annuel (6 nos) : 24 euros

Abonnement de soutien : 64 euros
Versement au compte
IBAN : BE33 2100 0902 0446
BIC : GEBABEBB

Éditeur responsable : Chloé Deligne
Rue du Chimiste 34-36 – 1070 Bruxelles
Impression : Dessain – Mechelen

Graphisme : Élise Debouny, Andreas Stathopoulos

Secrétaire de rédaction : Damien Delaunois

Coordination : Damien Delaunois et Olivier Fourneau

Collaborateurs : Damien Delaunois, Sarah De Laet, Olivier Fourneau, Gérald Hanotiaux, Claire Scohier, Andreas Stathopoulos, Thyl Van Gyzegem

Illustrations : Fred Deltenre (http://www.freddeltenre.be)

ieb inter-environnement bruxelles

Rue du Chimiste 34-36 – 1070 Bruxelles
Tél. : 02 801 14 80 – E-mail : info@ieb.be

Organisme d'Éducation Permanente soutenu par la Fédération Wallonie-Bruxelles

FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES